



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

MP.PP/2002/19  
CEP/2002/14  
18 September 2002

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

---

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии  
общественности в процессе принятия решений и доступе  
к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды  
(Первое совещание, Лукка, Италия, 21-23 октября 2002 года)  
(Пункт 8 с) предварительной повестки дня)

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

(Девятая сессия, 4-6 ноября 2002 года)  
(Пункт 9 предварительной повестки дня)

**АНАЛИЗ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ МЕЖДУ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИЕЙ И  
ДРУГИМИ КОНВЕНЦИЯМИ И ПРОТОКОЛАМИ ЕЭК ООН  
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ\***

---

\* Подготовлено консультантом.

## Введение

1. С целью изучения путей укрепления взаимной поддержки между конвенциями и протоколами Комитет по экологической политике ЕЭК ООН на своей седьмой сессии (сентябрь 2000 года) организовал обсуждения за круглым столом, в которых участвовали представители руководящих органов природоохранных конвенций ЕЭК. Секретариату ЕЭК было предложено определить области возможного сотрудничества с целью обеспечения синергизма и согласованности между различными правовыми документами (ЕСЕ/СЕР/74, пункты 14-15).
2. Секретариат установил, что проблемы, охватываемые Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенцией), носят общий характер, имеют последствия для широкого круга областей, относящихся к окружающей среде, и в этой связи имеют отношение к другим природоохранным конвенциям и протоколам.
3. На неофициальном совещании, проведенном в развитие итогов обсуждений за круглым столом (Женева, 25 июня 2001 года), представители каждой конвенции выступили с сообщениями о значимости тематики Орхусской конвенции для их конвенций и деятельности. Был достигнут консенсус относительно необходимости проведения - в соответствии с предложениями, содержащимися в дискуссионном документе, подготовленном для первого обсуждения за круглым столом (СЕР/2000/1), - углубленного анализа правовых аспектов связей, существующих между Орхусской конвенцией и другими конвенциями и протоколами к ним. Такой анализ помог бы странам понять юридические последствия ратификации и вступления в силу Орхусской конвенции и позволил бы также установить возможные несоответствия между правовыми документами.
4. На своей восьмой сессии Комитет рассмотрел итоги неофициального совещания (СЕР/2001/6) и постановил провести такой анализ правовых аспектов (ЕСЕ/СЕР/80, пункт 35 а)).

## **I. КРАТКИЙ ОБЗОР РЕЗУЛЬТАТОВ АНАЛИЗА**

5. В рамках ЕЭК ООН были приняты следующие юридически обязательные правовые документы в области охраны окружающей среды:

- Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и протоколы к ней;
- Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и протокол к ней;
- Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция, принятая в Эспо);
- Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий;
- Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

6. В настоящем документе анализируются нижеследующие важные связи между первыми четырьмя конвенциями и протоколами к ним и Орхусской конвенцией:

a) положения других природоохранных конвенций и протоколов ЕЭК и проводимые в их рамках мероприятия, связанные с основными темами Орхусской конвенции или имеющие отношение к ним;

b) последствия вступления в силу Орхусской конвенции в областях, охватываемых другими конвенциями и протоколами.

7. Что касается первого аспекта, то здесь, насколько это возможно, рассматривается вопрос о применении релевантных положений, а также о юридических последствиях их применения. Что касается второго аспекта, то Орхусская конвенция вступила в силу 30 октября 2001 года. По состоянию на конец июля 2002 года 22 государства - члена ЕЭК стали Сторонами Конвенции. Как ожидается, многие другие последуют их примеру в ближайшие несколько лет. Многие из этих и будущих Сторон также являются Сторонами одного или нескольких других природоохранных правовых документов.

#### **Правовые документы, находящиеся в процессе разработки**

8. В настоящее время в рамках нескольких из вышеуказанных правовых документов ведутся переговоры по соответствующим протоколам. В данном анализе также

описывается то, каким образом в рамках этих проектов правовых документов рассматриваются темы Орхусской конвенции.

### **Соотношение Орхусской конвенции с природоохранными конвенциями ЕЭК ООН**

9. Положения Орхусской конвенции могут применяться в отношении других правовых документов в рамках трех различных режимов. Первый включает в себя процедурные и содержательные положения Конвенции, которые относятся к таким трем принципиальным аспектам, как доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию, *когда такие вопросы отражены в других правовых документах*. Эти положения дополнительно развивают и обосновывают возникающие ссылки на эти вопросы в других правовых документах ЕЭК ООН. Когда какая-либо страна является Стороной Орхусской конвенции и еще одного правового документа ЕЭК ООН, эти положения Орхусской конвенции по существу пополняют содержание более общих и неопределенных положений других правовых документов. Наиболее наглядным примером является Конвенция, принятая в Эспо: Орхусская конвенция дополнительно развивает требования, касающиеся участия общественности, в контексте трансграничной оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Короче говоря, в то время, как в других правовых документах ЕЭК, как правило, описывается вопрос о том, *какая информация должна быть доступной*, Орхусская конвенция содержит руководящие указания относительно того, *каким образом* ее следует делать доступной. Что касается участия общественности, то Орхусская конвенция вновь содержит положения относительно того, *каким образом* следует организовывать этот процесс, в то время как в других правовых документах излагаются общие требования.

10. Вторая категория включает в себя те же самые процедурные и содержательные положения Конвенции, *когда такие вопросы применяются в отношении мер по осуществлению других правовых документов*. Хотя они аналогичны положениям, включаемым в первую категорию, эти положения обеспечивают дальнейшее развитие и обоснование того, каким образом осуществляются конкретные меры. Например, тогда, когда в одной из конвенций содержатся требования относительно сбора информации государственными органами, положения Орхусской конвенции могут требовать, чтобы она была структурирована определенным образом (для обеспечения ее доступности для общественности) или же чтобы она была доступной при наличии соответствующей просьбы. В тех случаях, когда другая конвенция требует принятия планов или программ, Орхусская конвенция может предусматривать необходимость разработки планов или программ с помощью конкретных процедур участия общественности.

11. В рамках этих двух режимов положения Орхусской конвенции применяются главным образом в отношении национальной практики (включая трансграничную) и содействуют общей разработке согласованно развивающихся юридических основ правовых документов ЕЭК ООН в области окружающей среды.
12. Третьей категорией положений Орхусской конвенции, имеющих отношение к другим правовым документам, является категория метаположений. Эти положения отличаются от рассмотренных выше положений, поскольку они также относятся к поведению государств в отношении друг друга и могут даже применяться в отношении государства-участника в отношении дальнейшей разработки существующих правовых документов. Наиболее очевидным примером, возможно, является пункт 7 статьи 3 Орхусской конвенции, который предусматривает, что Стороны способствуют "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".
13. Можно утверждать, что это положение обязывает государства - участники Орхусской конвенции, являющиеся также членами других органов, включая те, которые обсуждаются в настоящем документе, работать в направлении реформирования совещаний или конференций Сторон и других международных органов с целью обеспечения более широкого доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию. Орхусская конвенция может воздействовать на правила внутреннего распорядка, такие, как правила процедуры и практика работы президиумов. Органы, создаваемые согласно положениям соответствующих конвенций, могли бы использовать упредительный подход и принимать внутренние программные меры в ожидании этой тенденции.
14. Поскольку характер воздействия Орхусской конвенции на другие природоохранные конвенции и протоколы ЕЭК ООН является многогранным, он обсуждается с помощью более общих формулировок путем рассмотрения каждого конкретного правового документа.
15. И наконец, еще одним вопросом, который отдельно обсуждается в настоящем документе, является доступ к правосудию. Как один из трех основополагающих аспектов Орхусской конвенции он занимает видное место в режиме, установленном Конвенцией. Однако он охватывает тематическую область, которая практически не затрагивается в других природоохранных правовых документах ЕЭК ООН. Он является новой темой для дальнейшей разработки международных правовых норм в области окружающей среды и устойчивого развития. Его потенциальная значимость для будущего применения других

природоохранных правовых документов ЕЭК ООН заслуживает дальнейшего изучения. Однако могут быть сделаны некоторые обобщения, которые излагаются в главе VIII.

### **Взаимосвязь между национальными и международными правовыми нормами**

16. Государства, являющиеся Сторонами одного или нескольких природоохранных правовых документов ЕЭК ООН, принимают меры по осуществлению этих документов, т.е. по выполнению своих международных обязательств посредством применения внутригосударственного законодательства. В некоторых отношениях это внутригосударственное законодательство может вступать в конфликт с положениями Орхусской конвенции. Однако это не приводит к возникновению конфликта между самими правовыми документами, поскольку в соответствии с положениями Орхусской конвенции в отношении Сторон могут быть просто выдвинуты *дополнительные* требования, которые необходимо будет отразить в существующем законодательстве путем внесения в него поправок.

### **Ситуации, в которых не все Стороны какого-либо конкретного правового документа являются Сторонами Орхусской конвенции**

17. Различия могут возникать в тех случаях, когда не все Стороны какого-либо конкретного правового документа являются Сторонами Орхусской конвенции. Такая ситуация возникает не только в случае Орхусской конвенции: она достаточно часто встречается в международной правовой практике. Общее правило заключается в том, что любой договор применяется только в отношении его Сторон и не может создавать обязательств для нестороны без ее согласия.

18. Исключения из этого правила возникают тогда, когда положения какого-либо конкретного договора становятся обязательными по причине того, что он включается в качестве составной части в международное обычное право. Это было бы весьма удивительно в случае такой недавно принятой конвенции, за исключением такого положения, когда могло бы быть признано, что она уже содержит кодифицированные нормы обычного права.

19. В тех ситуациях, когда договоры между одними и теми же Сторонами являются несовместимыми, общее правило заключается в том, что договор, принятый позднее, имеет преимущественную силу в сравнении с договором, принятым до него. Однако в некоторых случаях конкретные нормы могут превалировать над другими, например тогда, когда они являются нормами общего международного права или когда в договоре четко

предусматривается, что он имеет преимущественную силу в сравнении с последующими несовместимыми договорами.

20. Однако всякий раз, когда это возможно, положения договоров следует интерпретировать таким образом, чтобы они были согласованными и взаимно подкрепляли друг друга. В этом отношении многосторонние природоохранные соглашения (МПОС), переговоры по которым велись под эгидой ЕЭК ООН, находятся в более благоприятном положении, поскольку секретариат ЕЭК ООН обеспечивает, чтобы они были согласованными и взаимно подкрепляли друг друга. Положения какого-либо конкретного договора рассматриваются в свете общих целей и задач этого договора. Цели и задачи соглашений ЕЭК ООН являются скоординированными в достаточно высокой степени. Поэтому между международными обязательствами, установленными в соответствии с положениями Орхусской конвенции, и обязательствами, предусмотренными в рамках любого другого природоохранного правового документа ЕЭК ООН, не возникает каких-либо явных конфликтов.

21. В контексте вопроса, относящегося к другому МПОС, примечательным, конечно, является тот случай, когда в соответствии с положениями Орхусской конвенции в отношении ее Сторон в отличие от несторон могут выдвигаться дополнительные требования. Ниже приводятся некоторые примеры таких ситуаций в увязке с конкретными правовыми документами. Это может приводить к тому, что одно и то же обязательство будет осуществляться по-разному в различных государствах в зависимости от того, является ли конкретное государство Стороной Орхусской конвенции.

## **II. КОНВЕНЦИЯ О ТРАНСГРАНИЧНОМ ЗАГРЯЗНЕНИИ ВОЗДУХА НА БОЛЬШИЕ РАССТОЯНИЯ И ПРОТОКОЛЫ К НЕЙ**

22. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (ТЗВБР) была принята в 1979 году и вступила в силу в 1983 году. Она была расширена путем принятия восьми протоколов:

- Протокола, касающегося долгосрочного финансирования Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП), 1984 года;
- Протокола о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30% 1985 года;

- Протокола об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков 1988 года (Протокола о NO<sub>x</sub>);
- Протокола об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков 1991 года (Протокола о ЛОС);
- Протокола относительно дальнейшего сокращения выбросов серы 1994 года;
- Протокола по тяжелым металлам 1998 года;
- Протокола по стойким органическим загрязнителям 1998 года (Протокола по СОЗ); и
- Протокола о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном 1999 года (Гётеборгского протокола).

#### **Релевантные положения и их осуществление**

23. В 1979 году, когда была принята Конвенция о ТЗВБР, основное внимание уделялось техническим решениям неотложных глобальных и региональных проблем. Роль доступа общественности к информации, ее участия и доступа к правосудию, которая оказала воздействие на будущие переговоры, еще только предстояло четко определить через несколько лет. Таким образом, в Конвенции о ТЗВБР отсутствуют какие-либо положения, содержащие конкретные ссылки на вопросы, охватываемые Орхусской конвенцией. Аналогичное утверждение справедливо в отношении первых трех протоколов к этой Конвенции.

24. В период между принятием Протокола о NO<sub>x</sub> 1988 года и Протокола о ЛОС 1991 года произошли небольшие изменения. В аналогичное положение, относящееся к основным обязательствам Сторон, в последнем протоколе было выключено требование, предусматривающее, что Стороны способствуют "участию общественности в программах ограничения выбросов путем публичных сообщений..." (пункт 3 а) iv) статьи 2).

25. Это новшество не было использовано в Протоколе относительно дальнейшего сокращения выбросов серы 1994 года.

26. В дальнейшем в преамбулу Протокола по тяжелым металлам 1998 года был включен следующий пункт:



"отмечая важный вклад частного и неправительственного секторов в накоплении знаний о воздействии, связанном с тяжелыми металлами, об имеющихся альтернативах и методах борьбы с загрязнением воздуха, а также их роль в содействии сокращению выбросов тяжелых металлов...",

однако постановляющая часть Протокола не содержала соответствующих положений.

27. Аналогичное положение было включено в преамбулу Протокола по СОЗ 1998 года. Однако в данном случае в резолютивную часть протокола было также включено соответствующее положение (статья 6). Данный протокол пока еще не вступил в силу.

28. И наконец, Гётеборгский протокол 1999 года содержит аналогичное положение в преамбуле и постановляющей части (статья 5). Он пока еще не вступил в силу.

29. Можно отметить, что в период между принятием этих двух протоколов произошли дальнейшие изменения. Ранее принятый протокол содержит рекомендательный перечень информации, которая предоставляется в распоряжение общественности, в то время как Гётеборгский протокол включает в себя основной обязательный перечень и дополнительный рекомендательный перечень.

30. К числу других положений в этих правовых документах, релевантных для Орхусской конвенции, относятся положения, в соответствии с которыми Стороны должны собирать информацию и обмениваться ею (например, Конвенция о ТЗВБР, статьи 4, 8, 9) и принимать планы, программы или политику (например, Протокол о ЛОС, статья 7). Конкретные требования Орхусской конвенции могут обязывать Стороны обоих правовых документов осуществлять их в соответствии с четко определенными процедурами.

#### **Релевантные виды деятельности**

31. Исполнительный орган по Конвенции о ТЗВБР уделяет приоритетное внимание информированию общественности о деятельности по Конвенции, и в настоящее время ведется разработка коммуникационной стратегии. Что касается участия общественности, то НПО приглашаются на все совещания, проводимые под эгидой Конвенции, и принимают в них активное участие, особенно в деятельности рабочих и целевых групп. Конвенция о ТЗВБР и протоколы к ней не содержат каких-либо положений относительно доступа к правосудию (СЕР/2001/6, пункт 6).

32. В своих ответах на вопросник об осуществлении Протокола о ЛОС Германия, Испания, Нидерланды, Соединенное Королевство и Швейцария сделали ссылку на содействие участию общественности в деятельности по сокращению выбросов в рамках таких механизмов, как схемы рациональной организации дорожного движения и публичные извещения (<http://www.unece.org/env/lrtap/conv/conclusi.htm>).

33. Президиум Исполнительного органа является одним из трех президиумов конвенций ЕЭК ООН, которые размещают материалы своих совещаний на своих вебсайтах.

### **Последствия вступления Орхусской конвенции в силу в рассматриваемой тематической области**

34. Определение "экологической информации", содержащееся в Орхусской конвенции, является достаточно широким и может включать в себя рекомендательные перечни информации, предоставляемой или передаваемой в распоряжение общественности в соответствии с Протоколом по СОЗ и Гётеборгским протоколом. В положениях этих двух протоколов, интерпретируемых в увязке друг с другом, проводятся различия между активным распространением информации и пассивным ее наличием. Что касается последнего, то Стороны Орхусской конвенции обязаны предоставлять эту информацию общественности. Что касается несторон, то практика, сложившаяся в связи с Орхусской конвенцией, может послужить толчком для применения практики Гётеборгского протокола, предусматривающей необходимость предоставления всей такой информации в распоряжение общественности. Когда эти два протокола вступят в силу, процесс активного распространения информации будет определяться практикой, которая сложилась на основе статьи 5 Орхусской конвенции и которая может определять, каким образом структурируется информация в целях ее эффективного предоставления в распоряжение общественности.

35. На национальном уровне государства - участники Конвенции о ТЗВБР и протоколов к ней должны выполнять свои обязательства посредством принятия некоторых мер по их осуществлению, включая разработку национальных программ, политики и стратегий (см., например, статью 7 Протокола о ЛОС). Орхусская конвенция содержит статью об участии Конвенции в процессе принятия решений, касающихся планов, программ и политики (статья 7). Таким образом, Сторонам Орхусской конвенции и других правовых документов потребуется разрабатывать такие стратегии, политику и программы согласно требованиям ее статьи 7. Вопрос о том, подпадает ли какая-либо конкретная стратегия, политика или программа под действие положений статьи 7, потребуется определять в каждом конкретном случае путем применения принципов Орхусской конвенции.

Несомненно, должно быть установлено, что любой такой документ имеет отношение к окружающей среде, как того требуют положения статьи 7.

36. Кроме того, в статье 7 Орхусской конвенции проводится различие между "планами и программами", с одной стороны, и, с другой - "политикой", при этом с каждым из этих понятий связаны различные обязательства. Однако обозначение какого-либо конкретного документа не должно быть окончательным. То, что называется стратегией в рамках протокола к Конвенции о ТЗВБР, может соответствовать плану или политике согласно Орхусской конвенции. Разработка протокола о стратегической экологической оценке к Конвенции, принятой в Эспо, должна способствовать дальнейшему определению понятий планов, программ и политики.

### **III. КОНВЕНЦИЯ ПО ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР И ПРОТОКОЛ К НЕЙ**

37. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) была принята в 1992 году и вступила в силу в 1996 году. Протокол по проблемам воды и здоровья к этой конвенции был принят в 1999 году. В настоящее время ведутся переговоры по новому и обязательному в юридическом отношении документу о гражданской ответственности к Конвенции по водам и Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий.

#### **Релевантные положения и их осуществление**

38. Релевантные положения Конвенции по водам содержатся в ее статьях 11 и 16. Была проанализирована практика Сторон по предоставлению информации в распоряжение общественности<sup>1</sup>, и хотя многие двусторонние соглашения пока еще не включают в себя положения об информировании общественности, их Стороны обычно предоставляют общественности в их странах соответствующую информацию по ее просьбе. Ответы на вопросник также свидетельствуют о том, что прибрежные Стороны не сталкиваются с трудностями в ходе соблюдения статьи 16 Конвенции. Надлежащая практика включает в себя следующие особенности осуществляемой деятельности:

а) доклады о совещаниях совместных органов предоставляются компетентным образованиям, включая муниципалитеты и промышленность. По соответствующей просьбе они также предоставляются общественности. Установилась практика проведения

---

<sup>1</sup> См. <http://www.unece.org/env/water/partnership/part64.htm#643>

пресс-конференций в связи с совещаниями совместных органов. Пресс-релизы издаются всякий раз, когда принимаются важные решения;

b) некоторые Стороны создают в министерствах соответствующие подразделения, которые выполняют функции пунктов связи для общественности.

39. В рамках Конвенции была создана консультативная сеть по правовым документам. Этот орган мог бы провести дальнейший анализ взаимосвязей между Конвенцией по водам и другими правовыми документами ЕЭК ООН, такими, как Орхусская конвенция.

### **Протокол по проблемам воды и здоровья**

40. Протокол по проблемам воды и здоровья явился первым правовым документом ЕЭК ООН, принятым после подготовки окончательного текста Орхусской конвенции. Он был принят в 1999 году и пока еще не вступил в силу. В преамбуле этого протокола содержатся конкретные ссылки на Орхусскую конвенцию.

41. В нем используются определения "общественности" и "государственного органа", которые содержатся в Орхусской конвенции. В статью 4 включен пункт, касающийся возможностей общественности вносить свой вклад в совершенствование управления водохозяйственной деятельностью, а подпункт i) статьи 5 содержит ссылки на принципы, отраженные в Орхусской конвенции.

42. Пункт 2 статьи 6 содержит требование о том, чтобы Стороны устанавливали периодически пересматриваемые национальные и/или местные целевые показатели и целевые даты в отношении норм и уровней результативности, которые необходимо достигать или поддерживать для обеспечения высокого уровня защиты от заболеваний, связанных с водой. Эти целевые показатели конкретно и весьма подробно определяются и включают в себя целевые показатели, касающиеся периодичности публикации информации о водах. При установлении таких целевых показателей Стороны обеспечивают участие общественности. Кроме того, Стороны должны достигать эти целевые показатели путем разработки планов управления водохозяйственной деятельностью (пункт 5 b) статьи 6) при условии соблюдения тех же самых требований в отношении участия общественности, которые содержатся в пункте 2 статьи 6.

43. Содержащаяся в Протоколе статья 10 об информировании общественности в значительной степени основывается на самой Орхусской конвенции, включая указываемые в ней исключения из практики разглашения информации и критерий заинтересованности общественности. Кроме того, в протоколе предусматривается, что

информация о достижении целевых показателей и прогрессе, достигнутом в области предотвращения заболеваний, связанных с водой, включая результаты сбора и оценки данных, должна публиковаться на периодической основе и что результаты взятия проб воды и стоков, проводимого в целях сбора данных для удовлетворения требований, содержащихся в протоколе, должны быть доступны для общественности (пункты 2-4 статьи 7). В пункте 1 а) iii) статьи 8 в основном повторяются положения Орхусской конвенции, содержащие требование о том, чтобы государственные органы распространяли среди населения, которое может пострадать, всю информацию, имеющуюся в их распоряжении и могущую помочь населению принять меры по предотвращению или снижению ущерба в случае неминуемой угрозы здоровью людей, обусловленной болезнью, связанной с водой.

44. В пункте 1 b) статьи 9, имеющем определенную связь с положениями Орхусской конвенции о доступе к правосудию, содержится положение, в соответствии с которым Стороны обязаны принимать меры, направленные на повышение информированности всех групп населения в отношении, в частности, "закрепленных в частном и публичном праве и касающихся воды прав и правомочий и соответствующих обязательств физических и юридических лиц и учреждений как государственного, так и частного сектора...".

45. Содержащаяся в Протоколе статья 15 о соблюдении содержит положение о необходимости обеспечения надлежащего участия общественности, однако она не предусматривает осуществления дополнительного и факультативного мероприятия, предусмотренного в Орхусской конвенции, о получении сообщений от общественности. И наконец, в статье 16, касающейся совещания Сторон, содержится требование о том, что Стороны должны постоянно контролировать выполнение протокола и определять условия для участия (пункт 3 f) статьи 16).

46. Другие положения в этих правовых документах, релевантные для Орхусской конвенции, включают в себя положения, в соответствии с которыми Стороны должны собирать информацию и обмениваться ею (например, статья 6 Конвенции по водам), принимать планы, программы или политику (например, программы мониторинга, статья 4 Конвенции по водам) и вводить положения, имеющие непосредственную исполнительную силу, и/или разрабатывать общеприменимые юридически обязательные нормативные документы (например, установление предельных значений объемов выбросов, пункт 2 статьи 3 Конвенции по водам). Конвенция по водам включает в себя общее положение о защите информации, имеющей "отношение к производственной и коммерческой тайне, включая интеллектуальную собственность, или к интересам национальной безопасности" (статья 8). Аналогичные положения более подробно разрабатываются в статье 4

Орхусской конвенции в отношении оснований для отказа в раскрытии информации по соответствующему запросу. Развитие практики государств в области осуществления этой статьи должно способствовать определению обязательства, содержащегося в статье 8 Конвенции по водам.

### **Релевантные виды деятельности**

47. В рамках совместного проекта ЕЭК ООН и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) были подготовлены руководящие указания по участию общественности в управлении водохозяйственной деятельностью и основы для соблюдения соглашений по трансграничным водам под названием "Управление водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений" (UNEP/ROE/2000/1). В рамках этой инициативы группа приглашенных экспертов подготовила проект руководящих принципов участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью (MP/WAT/2000/4, 6 и Add.1). Эта деятельность отражена в плане работы по осуществлению Конвенции по водам на 2000-2003 годы.

48. В рамках Протокола по проблемам воды и здоровья осуществляется интересная инициатива, имеющая отношение к Орхусской конвенции и включенная в план работы на 2000-2003 годы по первоначальному осуществлению протокола, который был утвержден Совещанием Сторон, подписавших протокол (MP.WAT/AC.2/2000/4). В приложение к настоящему документу включена информация о деятельности, которая будет осуществляться Рабочей группой по проблемам воды и здоровья в ходе подготовки первого совещания Сторон Протокола. Одним из документов, который предстоит подготовить, является проект руководящих принципов участия межправительственных организаций и НПО в совещаниях и деятельности по протоколу в соответствии с пунктом 3 f) статьи 16.

### **Последствия вступления Орхусской конвенции в силу в рассматриваемой тематической области**

49. В тех случаях, когда государства являются Сторонами Орхусской конвенции и одного или двух других правовых документов, конкретные требования Орхусской конвенции могут обязывать Стороны осуществлять эти правовые документы в соответствии с конкретно установленными процедурами. Например, положения Орхусской конвенции, касающиеся участия общественности, являются релевантными в контексте решений, касающихся управления водохозяйственной деятельностью согласно Конвенции по водам и протокола к ней. Статья 8 Протокола содержит положения, в соответствии с которыми каждая Сторона должна обеспечивать создание систем надзора

и раннего предупреждения и своевременную подготовку планов действий в чрезвычайных ситуациях для реагирования в случае возникновения вспышек, случаев и угроз. Вполне вероятно, что такие системы и планы будут подпадать под действие положений статьи 7 Орхусской конвенции, и, соответственно, Стороны этой Конвенции должны будут обеспечивать участие общественности в деятельности по подготовке таких планов. В проекте документа по руководящим принципам участия общественности в управлении водными ресурсами (MP/WAT/2000/6, пункт 41) содержится рекомендация, в частности, относительно того, что "участие общественности в подготовке планов, программ и политики в области управления водными ресурсами на различных уровнях должно быть закреплено в национальной правовой системе".

#### **IV. КОНВЕНЦИЯ ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В ТРАНСГРАНИЧНОМ КОНТЕКСТЕ**

50. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция, принятая в Эспо) была принята в 1991 году и вступила в силу в 1997 году. В настоящее время ведутся переговоры по протоколу о стратегической экологической оценке.

##### **Релевантные положения и их осуществление**

51. Конвенция, принятая в Эспо, имеет многочисленные связи с Орхусской конвенцией и затрагивает три основные тематические области Орхусской конвенции в гораздо большей степени, чем любой из рассмотренных правовых документов ЕЭК ООН. Это объясняется наличием фундаментальных связей между оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС) и участием общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды. В регионе ЕЭК ООН ОВОС является основным механизмом для последнего аспекта.

52. Конвенция, принятая в Эспо, является правовым документом ЕЭК ООН, содержащим положения, которые в наибольшей степени близки к содержащейся в пункте 9 статьи 3 Орхусской конвенции оговорке о недопущении дискриминации. Пункт 6 статьи 2 Конвенции, принятой в Эспо, содержит принцип, предусматривающий недопущение дискриминации в отношении прав участия общественности в трансграничном контексте. В сочетании с пунктом 1 статьи 3 это положение обеспечивает одинаковый статус общественности в затрагиваемой Стороне в сравнении с общественностью в Стороне происхождения.

### **Релевантные виды деятельности**

53. Уже на начальном этапе осуществления Конвенции, принятой в Эспо, было проведено рабочее совещание по основным элементам двусторонних и многосторонних соглашений по ОВОС в трансграничном контексте, которое было организовано в 1994 году в Барне (Нидерланды). В докладе рабочего совещания (ECE/CEP/9) отмечалось, что во всем регионе ЕЭК ООН используется широкий круг механизмов обеспечения участия общественности, и содержались предложения относительно возможных путей соблюдения этих требований.

54. В своем окончательном докладе (ENVWA/WG.3/R.12) целевая группа по правовым и административным аспектам практического применения соответствующих положений Конвенции обсудила некоторые из факторов, которые следует учитывать в ходе определения ответственности за процедурные шаги, направленные на обеспечение участия общественности затрагиваемой Стороны в процедурах ОВОС Стороны происхождения. Одно из предложений по развитию результатов работы этой целевой группы предусматривало разработку рекомендаций относительно проведения публичных слушаний в трансграничном контексте.

55. На своем первом совещании Стороны Конвенции, принятой в Эспо, создали Рабочую группу по ОВОС, которая подготовила доклад "Последние события в области ОВОС и связи с другими конвенциями ЕЭК". В докладе содержатся предложения, предусматривающие, что некоторые положения Конвенции, принятой в Эспо, необходимо, возможно, пересмотреть в свете новых требований, содержащихся в Орхусской конвенции, в особенности в отношении видов деятельности, перечисленных в добавлении I к Конвенции, принятой в Эспо, требований относительно участия общественности, указываемых в Конвенции, принятой в Эспо, а также необходимости включения новых положений, регламентирующих доступ к правосудию (MP.EIA/WG.1/2000/20).

56. На этом первом совещании была также утверждена форма уведомления в соответствии со статьей 3 Конвенции. Эта форма включает элементы, предназначенные для обеспечения соблюдения требований Конвенции относительно участия общественности (ECE/MP.EIA/2, приложение IV, добавление).

57. План работы по осуществлению Конвенции, принятой в Эспо, на период 1998-2000 года включал главу, посвященную участию общественности в трансграничном контексте. В ходе работы по этой главе был подготовлен проект руководящих принципов участия общественности в трансграничном контексте, разработанный под руководством



Российской Федерации. На втором совещании Сторон была обсуждена дальнейшая работа по аспектам Конвенции, принятой в Эспо, которые относятся к Орхусской конвенции. Стороны приветствовали указываемые выше руководящие принципы участия общественности и призвали обеспечить дальнейшую разработку этих руководящих принципов (ЕСЕ/МР.ЕІА/4, приложение III). В этой связи под руководством Российской Федерации и Соединенного Королевства был разработан соответствующий вопросник.

58. Важным аспектом осуществления Конвенции, принятой в Эспо, является вопрос об использовании двусторонних и многосторонних соглашений или механизмов и других форм сотрудничества, который был обсужден на рабочем совещании (Нидерланды, 20-22 февраля 2000 года). В пункте 32 приложения I к докладу о работе второго совещания Сторон Конвенции, принятой в Эспо (ЕСЕ/МР.ЕІА/4), указывается:

"рекомендуется обеспечивать участие в переговорах и подготовке текста соглашения представителей национального или федерального правительства, поскольку речь будет идти об осуществлении и применении межгосударственного договора. Кроме того, настоятельно рекомендуется привлекать к участию в этом процессе районные органы, так как они тоже причастны к применению ОВОС. Можно предусмотреть возможность проведения на стадии подготовки соглашения консультаций с участием также и других заинтересованных сторон процесса ОВОС в трансграничном контексте".

59. Кроме того, в пункте 40 вновь подчеркивается необходимость рассмотрения таких процедурных аспектов, как уведомление; порядок привлечения к участию общественности затрагиваемой Стороны; представление замечаний; публичные слушания и консультации между Сторонами (участники, темы); решение (порядок учета замечаний властей и общественности, опубликование, возможности обжалования); послепроектный анализ; предупреждение и урегулирование споров; совместная ОВОС; письменный перевод документации; финансовые аспекты.

60. Эти вопросы более подробно рассматриваются на основе изученных в ходе этого рабочего совещания примеров двусторонних соглашений, охватывающих такие темы, как роль пунктов связи в отношении замечаний общественности (пункт 46), уведомление (пункты 53-60), информирование и участие общественности (пункты 61-68), учет замечаний общественности и публикация решения (пункты 75-77) и принятие решения о необходимости привлечения общественности к послепроектному анализу (пункт 80). Обсуждается вопрос о письменном переводе документов в интересах обеспечения эффективного участия затрагиваемой общественности в соседнем государстве (пункты 88 и 92), а также некоторые финансовые аспекты участия общественности в трансграничной

ОВОС (пункты 95-96). И наконец, затрагивается вопрос о сроках, относящихся к участию общественности (пункты 98-100).

61. Стороны также приняли документ о практическом применении Конвенции (ЕСЕ/МР.ЕІА/4, приложение II, добавление I), в котором представлены результаты обмена опытом на рабочем совещании, состоявшемся в 1999 году в Хельсинки. В числе других аспектов обсуждался такой вопрос, как различная интерпретация требований Конвенции, касающихся участия общественности (пункты 13-17). В добавлении II к приложению II приводится подробная информация о тематических исследованиях, включая содержащиеся в таблице 4 результаты анализа возможностей различных заинтересованных сторон для участия в ОВОС или трансграничной ОВОС и содержащиеся в таблице 5 данные о средствах консультирования. В других таблицах отражены такие вопросы, как положение с письменным переводом документации и средства для консультирования конкретных заинтересованных сторон. В целом можно отметить, что в рамках Конвенции, принятой в Эспо, была проведена значительная работа по изучению практических условий участия общественности в ОВОС.

62. Стороны одобрили документ о связях между Конвенцией, принятой в Эспо, и другими конвенциями ЕЭК ООН (ЕСЕ/МР.ЕІА/4, приложение V, добавление I). В этом документе в разделе, посвященном анализу связей с Орхусской конвенцией, содержится вывод об обоснованной возможности общего обновления Конвенции, принятой в Эспо, с целью отражения новых прогрессивных элементов, содержащихся в Орхусской конвенции. В их число входят такие, как приведение дополнения I к Конвенции, принятой в Эспо, в соответствие с приложением I к Орхусской конвенции; пересмотр определения "общественность"; включение требований относительно участия общественности, подробно изложенных в статье 6 Орхусской конвенции, в Конвенцию, принятую в Эспо; и включение положений о доступе к правосудию в Конвенцию, принятую в Эспо, в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Орхусской конвенции. Другие положения Орхусской конвенции, которые представляли интерес для Совещания Сторон Конвенции, принятой в Эспо, включали в себя положения, которые относятся к внесению поправок в Конвенцию (статья 14); возможности участия НПО, обладающих компетенцией в областях, охватываемых Конвенцией, в совещаниях Сторон (пункт 5 статьи 10); рассмотрению соблюдения (статья 15); и обеспечению открытости Конвенции для присоединения всех государств - членов Организации Объединенных Наций (пункт 3 статьи 19). Интересно отметить, что в ходе анализа не было установлено никаких конфликтов между Конвенцией, принятой в Эспо, и Орхусской конвенцией. Этот анализ был, скорее, направлен на изучение тех областей, в которых можно было бы повысить эффективность Конвенции, принятой в Эспо, путем учета новых прогрессивных элементов и идей, находящих свое выражение в Орхусской конвенции.

63. План работы на 2001-2003 годы включает в себя такую цель, как укрепление сотрудничества с другими конвенциями ЕЭК (пункт 3), и содержит конкретные ссылки, в частности, на участие общественности. Пункт 9 плана работы предусматривает дальнейшее осуществление деятельности, уже проведенной в области участия общественности в ОВОС в трансграничном контексте, с целью сбора результатов тематических исследований и завершения подготовки проекта руководящих принципов участия общественности (ЕСЕ/MP.EIA/4, приложение XI).

64. Делегации, ведущие переговоры по проекту протокола о стратегической экологической оценке, признают этот процесс в качестве важной области сотрудничества между органами, созданными в соответствии с положениями Конвенции, принятой в Эспо, и Орхусской конвенции. Совещание Сторон Конвенции, принятой в Эспо, занимается также изучением связей с Орхусской конвенцией и в этом свете могло бы рассмотреть вопрос о внесении поправок в Конвенцию, принятую в Эспо, в частности, с целью расширения сферы ее применения в нетрансграничном контексте (СЕР/2001/6, пункт 7).

#### **Последствия вступления Орхусской конвенции в силу в рассматриваемой тематической области**

65. В переговорах по Орхусской конвенции участвовали многие ведущие специалисты, занимавшиеся подготовкой Конвенции, принятой в Эспо. Таким образом, предпринимались сознательные усилия по использованию результатов осуществления Конвенции, принятой в Эспо, на начальном этапе до ее вступления в силу и существующей практики применения аналогичных положений на национальном уровне. Поэтому эти две конвенции можно рассматривать как взаимодополняющие в том, что касается доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию.

66. В Конвенции, принятой в Эспо, основное внимание уделяется трансграничным вопросам. Однако положения пункта 2 статьи 2 Конвенции обязывают Стороны разрабатывать процедуру ОВОС, удовлетворяющую некоторым требованиям, и устанавливать нормы для национальной ОВОС. Статья 6 Орхусской конвенции развивает это требование путем расширения требования относительно проведения процедуры ОВОС применительно ко всем решениям о выдаче разрешений на планируемые конкретные виды деятельности, которые могут иметь значительные последствия для окружающей среды, независимо от трансграничного воздействия.

67. Кроме того, в Орхусской конвенции устанавливаются более конкретные минимальные нормы для отдельных элементов процесса участия общественности, включаемых в процедуры ОВОС, нежели в Конвенции, принятой в Эспо. В последней Конвенции действительно устанавливаются основные обязательства в области участия общественности в ОВОС (например, пункт 6 статьи 2 и пункт 8 статьи 3), однако не обеспечивается их дальнейшего развития. Помимо этого в Конвенции устанавливается, что представители общественности в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты планируемой деятельностью, должны иметь возможности для участия, которые являются равноценными возможностям, предоставляемым общественности Стороны происхождения. Таким образом, Конвенция, принятая в Эспо, способствует согласованию на трансграничном уровне различных аспектов, которое косвенно повышает уровень стандартов, применяемых в отношении участия общественности, в то время как в Орхусской конвенции такие стандарты устанавливаются.

68. Совещание Сторон Конвенции, принятой в Эспо, весьма подробно изучило прогрессивные нововведения, предусмотренные в Орхусской конвенции, и сделало некоторые предварительные выводы в отношении внесения возможных поправок в Конвенцию, принятую в Эспо. Одна из наиболее важных из них касается общей сферы охвата Конвенции. Сферу охвата Конвенции, принятой в Эспо, можно было бы расширить путем приведения ее добавления I в соответствие с приложением I к Орхусской конвенции. Это могло бы способствовать установлению обязательной ОВОС для более широкого круга видов деятельности. Кроме того, Стороны Конвенции, принятой в Эспо, рассмотрели поправки, предназначенные для ее более ясного применения в отношении национальных систем ОВОС, независимо от трансграничных факторов, что позволило бы обеспечить ее еще более полное соответствие со статьей 6 Орхусской конвенции. Другие поправки были бы полезными в тех случаях, когда одно или несколько государств не являются Стороной Орхусской конвенции: их можно было бы внести, например путем пересмотра определения "общественность" и включения таких некоторых подробных положений Орхусской конвенции в Конвенцию, принятую в Эспо, как требования статьи 6, касающиеся участия общественности, и положения пункта 2 статьи 9 о доступе к правосудию.

69. Содержащиеся в Конвенции, принятой в Эспо, требования, касающиеся ОВОС, могут быть подробно изучены в отношении их дальнейшего развития в соответствии с положениями Орхусской конвенции. В качестве примеров можно привести такие аспекты, содержание и процедуры уведомления, своевременность предоставления документации об ОВОС в распоряжение общественности и требование относительно учета результатов процесса участия общественности в рамках принимаемого в письменном виде обоснованного (аргументированного) решения. Еще одной важной

связью между обеими конвенциями является такой аспект, как круг общественности, имеющей право на участие. В Конвенции, принятой в Эспо, содержатся ссылки на "общественность в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты", в то время как в Орхусской конвенции используется определение "заинтересованная общественность" в отношении обязательств, касающихся уведомления, в сочетании с более общей ссылкой на "общественность" в связи с возможностями, касающимися участия. Поскольку определение "заинтересованная общественность" включает в себя "общественность в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты", единственный вопрос заключается в том, выходит ли Орхусская конвенция за пределы этого понятия. Можно утверждать, что в Орхусской конвенции содержатся требования, в соответствии с которыми Стороны должны уведомлять о процессе принятия решений представителей общественности *не* в районах, которые, по всей вероятности, будут затронуты, если такие лица, тем не менее, имеют заинтересованность в этом вопросе. Таким образом, Орхусская конвенция могла бы расширять круг уведомляемой общественности за пределы того, который предусматривается в соответствии с требованиями Конвенции, принятой в Эспо. Этот разрыв позволило бы ликвидировать принятое на втором совещании Сторон решение о приведении определения "общественность", содержащегося в Конвенции, принятой в Эспо, в соответствие с определением, указываемым в Орхусской конвенции.

## **V. КОНВЕНЦИЯ О ТРАНСГРАНИЧНОМ ВОЗДЕЙСТВИИ ПРОМЫШЛЕННЫХ АВАРИЙ**

70. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях) была принята в 1992 году и вступила в силу в 2000 году. В настоящее время ведутся переговоры по новому юридически обязательному правовому документу о гражданской ответственности к Конвенции о промышленных авариях и к Конвенции по водам.

### **Релевантные положения и их осуществление**

71. Релевантные положения конвенции содержатся в ее статье 9.

### **Релевантные виды деятельности**

72. Стороны Конвенции установили приоритеты для своей деятельности (решение 2000/7). Нынешний план работы не включает в себя конкретные элементы, касающиеся положений Конвенции об информации и участии (ECE/CP.TEIA/2, приложение IX), хотя некоторые элементы плана работы содержат косвенные ссылки на

такие вопросы. Например, работа проводимая по планам действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленных площадок, непременно связана с информированием общественности.

73. Кроме того, наличие информации, касающейся опасных установок и деятельности, для общественности становится все более важным вопросом, в особенности с учетом угроз террористических действий. Некоторые Стороны неохотно предоставляют конкретную информацию о месторасположении и характеристиках опасных установок, которую требуется направлять в соответствии с решением 2000/3. Однако в настоящее время не предпринимается никаких инициатив по внесению поправок в это решение или его отмене.

74. Вопросы 22-25 в вопроснике, разработанном секретариатом в качестве вспомогательного средства для содействия выполнению обязательств по представлению отчетности в соответствии с Конвенцией (ECE/СР.ТЕІА/2, пункт 29, и СР.ТЕІА/2000/11), относятся к содержащимся в Конвенции требованиям, касающимся информации и участия общественности.

75. Инициатива по разработке "справочных руководств по промышленным авариям", предназначенных для отдельных Сторон, также принимает определенную форму на основе решения, принятого на третьем совещании Сторон, подписавших Конвенцию. План для справочного руководства включает в себя раздел о "политике и законодательстве", в котором предусматривается, что информация должна в общих чертах обрисовывать, в частности, национальную политику в области представления информации для общественности и предоставления ей возможностей для участия в соответствующих процедурах, касающихся мер по предотвращению промышленных аварий, обеспечению готовности к ним и ликвидации их последствий.

76. Хотя релевантные положения Конвенции не являются приоритетными для осуществляемой деятельности, сами секретариат и органы Конвенции добились значительных результатов в области содействия обеспечению транспарентности и распространения информации. Президиум является одним из трех президиумов конвенций ЕЭК ООН, которые размещают материалы своих совещаний на своих вебсайтах.

77. Несмотря на то, что конвенция содержит статью, охватывающую такие три элемента, как доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию, к тематическим вопросам, охватываемым Орхусской конвенцией, проявляется, как представляется, довольно низкий политический и общественный интерес, возможно, в

связи с тем, что Конвенция о промышленных авариях лишь совсем недавно вступила в силу и пока еще не является в полной мере действующей до установления опасных видов промышленной деятельности.

### **Последствия вступления Орхусской конвенции в силу в рассматриваемой тематической области**

78. Содержащийся в Орхусской конвенции пункт 1 с) статьи 5, касающийся обязательств государств распространять определенную информацию в случае любой надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде, тесно связан с положениями об информации, включенными в пункт 1 статьи 9 Конвенции о промышленных авариях. В Конвенции о промышленных авариях содержатся ссылки на распространение "надлежащей" информации, в то время как в Орхусской конвенции развивается смысл надлежащей информации путем уточнения того, что государственные органы должны распространять всю информацию, "которая могла бы позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба". Интересно отметить, что эти два правовые документа включают в себя положение о разумном ограничении масштабов предоставления информации в распоряжение вероятно затрагиваемой общественности. В Орхусской конвенции недвусмысленно рассматривается возможность того, что государственные органы должны распространять информацию среди общественности, которая может принимать меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба *окружающей среде*, а не только здоровью человека. В этой связи Конвенцию о промышленных авариях можно трактовать точно таким же образом, поскольку в ней говорится о "районах, которые могут быть затронуты".

79. Обмен наиболее конкретной информацией об опасных установках и деятельности осуществляется между соседними странами на двусторонней основе. Стороны информируют другие Стороны или секретариат всего лишь о фактах уведомления, обмена информацией и консультаций. Представитель общественности может запросить такую информацию, имеющуюся в распоряжении у государственных органов государства - участника Орхусской конвенции. Стороны Орхусской конвенции имеют возможность включить в свое национальное законодательство положение о том, что в просьбах о предоставлении информации может быть отказано, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на национальную оборону или государственную безопасность (см. пункт 4 b) статьи 4), отражая, тем самым, любые вопросы, которые могут вызывать озабоченность с 11 сентября 2001 года.

80. Однако, если какая-либо конкретная Страна Конвенции о промышленных авариях выражает озабоченность по поводу того, что информация, переданная *соседней стране*,

может стать доступной для общественности этой страны, то существует дополнительная возможность. В том же самом подпункте Орхусской конвенции предусматривается, что отрицательное влияние на международные отношения может также стать основанием для отказа в разглашении запрошенной информации. На практике государство, предоставляющее информацию об опасных установках соседнему государству, являющемуся Стороной Орхусской конвенции, должно принимать конструктивные меры по выдвиганию требований о сохранении конфиденциальности, если оно такового пожелает, в отношении соседнего государства в интересах развития международных отношений.

81. Конвенция о промышленных авариях в значительной степени основывается на разработке планов, программ и политики на национальном уровне в интересах осуществления ее конкретных требований. Примеры можно обнаружить во всех основных компонентах ее правового режима: предотвращение, обеспечение готовности и ликвидация последствий (например, конкретные ссылки на "политику и стратегии" в пункте 2 статьи 3; формирование "политики" в области размещения в статье 7). В приложениях к конвенции в некоторой степени развиваются требования, касающиеся участия общественности (например, пункт 2(9) приложения V; пункт 2 приложения VI).

82. Конкретная ссылка на имеющиеся в распоряжении общественности возможности участвовать в "соответствующих процедурах", касающихся мер по предотвращению аварий и обеспечению готовности к ним (пункт 2 статьи 9), подкрепляет вывод о том, что такие "процедуры" подпадают под действие статей 6, 7 и/или 8 Орхусской конвенции в зависимости от того, являются ли эти вопросы конкретными решениями: решениями по планам, программам или политике или же решениями по нормативным правовым документам.

83. Во-вторых, Конвенция о промышленных авариях обязывает Стороны предъявлять операторам определенные требования, которые во многих случаях могут выдвигаться в рамках процедуры выдачи разрешений или утверждения. В свою очередь, такие процедуры могут подпадать под действие статьи 6 Орхусской конвенции. Кроме того, в тех случаях, когда Орхусская конвенция, Конвенция, принятая в Эспо, и Конвенция о промышленных авариях действуют в отношении одного и того же трансграничного вопроса, ОВОС в рамках Конвенции, принятой в Эспо (проводимая в соответствии с требованиями Орхусской конвенции), может обеспечивать выполнение некоторых обязательств по Конвенции о промышленных авариях (пункт 4 статьи 4).



## **VI. ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ, НАХОДЯЩИЕСЯ В СТАДИИ ПОДГОТОВКИ**

84. В настоящее время ведутся переговоры по двум правовым документам: протоколу по стратегической экологической оценке (СЭО) к Конвенции, принятой в Эспо, и юридически обязательному правовому документу о гражданской ответственности к Конвенции по водам и Конвенции о промышленных авариях.

85. В статьях 7-8 и пункте 2 статьи 9 Орхусской конвенции закладывается одна из основ международного права для ведения переговоров по конкретным условиям протокола по СЭО. Точная релевантность этих положений будет определяться окончательной сферой охвата данного правового документа. Тем не менее, как минимум, большинство положений статьи 7 (которые, в свою очередь, включают в себя пункты 3, 4 и 8 статьи 6) будут являться релевантными. Как представляется, сфера охвата данного правового документа будет включать в себя подготовку общеприменимых юридически обязательных норм, в отношении которых будут релевантными положения статьи 8. И наконец, если ведущие переговоры государства воспользуются этой возможностью действовать на основе указания, сделанного в пункте 2 статьи 9, относительно применения данного пункта в отношении положений, не содержащихся в статье 6, то наиболее вероятным местом для этого был бы контекст стратегической экологической оценки. Проект положений о доступе к правосудию свидетельствует о том, что они возможно сделают, по меньшей мере, в отношении стратегических решений по планам и программам.

86. Протокол по СЭО является интересным примером параллельно происходящих изменений в рамках различных правовых документов ЕЭК ООН. Он является средством для включения прогрессивных изменений, отраженных в Орхусской конвенции, в правовой режим, предусматриваемый Конвенцией, принятой в Эспо, однако имеет также потенциал для развития некоторых вопросов, относящихся к Орхусской конвенции, в более широких пределах, чем это делается в самой Орхусской конвенции. Примером этому являются определения планов, программ, политики и правовых актов, которые могут в свою очередь оказывать воздействие на интерпретацию этих терминов согласно Орхусской конвенции.

87. Вклад Орхусской конвенции в развитие международных правовых норм, относящихся к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды, способствует разработке юридически обязательного правового документа о гражданской ответственности. В то же самое время новый правовой документ связан с вопросом о доступе к правосудию, выходящим за пределы самой Орхусской конвенции.

## VII. ВОЗДЕЙСТВИЕ НА МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОЦЕССЫ<sup>2</sup>

88. Не так то просто установить юридический смысл положений пункта 7 статьи 3, в соответствии с которыми Стороны должны способствовать "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". Эффективность работы международных форумов, несомненно, повысится тогда, когда все страны-участницы станут Сторонами Орхусской конвенции. Однако даже в этом случае будет достаточно сложно установить, какие конкретные результаты будут адекватно отражать понятие "содействие применению принципов Орхусской конвенции". Естественно, как можно ожидать, в большинстве международных ситуаций будут участвовать некоторые нестороны. Поскольку международные переговоры ведутся, главным образом, на основе консенсуса, Страна Орхусской конвенции может быть вынуждена всего лишь "стараться". Конечно, какую-либо Страну можно критиковать за то, что она не предпринимает достаточно больших усилий, и ее, несомненно, можно осуждать за то, что ее позиция опровергает принципы Орхусской конвенции, однако в этом отношении ясно видны трудности, которые могут возникать тогда, когда Стороны будут вынуждены придерживаться каких-либо конкретных норм.

89. В рамках международных организаций это положение может иметь более точный юридический смысл. Существует разумная возможность толкования этого положения таким образом, чтобы требовать от Сторон Орхусской конвенции работать в направлении реформирования руководящих органов конвенций и других международных органов в интересах обеспечения более широкого доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию. Нет необходимости говорить о том, что уместность применения этих основополагающих принципов в конкретном международном контексте будет изменяться. В той степени, в какой международные организации и органы имеют общие характеристики с государственными органами, могут применяться аналогичные правила. Положения конвенции, первоначально разработанные в отношении национального контекста, могут, таким образом, оставаться релевантными и применимыми на международном уровне. Принципы Орхусской конвенции могли бы оказать воздействие на правила внутреннего распорядка, такие, как правила процедуры и практика деятельности президиумов.

90. Следует проводить различие между нормоустанавливающим воздействием пункта 7 статьи 3 Орхусской конвенции на процедурную практику международных организаций и

---

<sup>2</sup> См. также MP.PP/2002/18 - СЕР/2002/13.

на материальное право с точки зрения обязательств, возникающих в связи с многосторонним природоохранным соглашением. Другими словами, пункт 7 статьи 3 действует на уровне внутренних рабочих процедур организации с точки зрения обеспечения более широкой транспарентности, более ясных процедур и укрепления потенциала для общественности посредством соблюдения правил процедур, решений, принимаемых на совещаниях и т.д. Однако он также действует в сфере материального права в отношении разработки самих правовых документов с точки зрения решений об интерпретации положений, поправках и разработке протоколов. Органы, создаваемые согласно с положениям соответствующих конвенций, могут использовать учредительный подход и принимать внутреннюю политику в ожидании появления этой тенденции.

### **VIII. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ**

91. Третий основополагающий принцип Орхусской конвенции обеспечивает доступ к правосудию. Ее статья 9 имеет своей целью повысить эффективность осуществления других природоохранных правовых документов ЕЭК ООН путем использования дополнительных юридических средств для обеспечения доступа к информации и участия общественности и за счет предоставления общественности права участвовать в принудительном применении правовых норм по охране окружающей среды.

92. Доступ к правосудию едва затрагивается в других природоохранных правовых документах ЕЭК ООН. Самая ранняя ссылка встречается в Конвенции о промышленных авариях, которая требует, чтобы Стороны в соответствии со своими правовыми системами предоставляли лицам, которые могут испытывать на себе вредное трансграничное воздействие промышленной аварии на территории какой-либо Стороны Конвенции, "одинаковый" доступ к правосудию, что и лицам, находящимся в пределах действия их собственной юрисдикции (пункт 3 статьи 9). Это включает в себя возможности возбуждения судебного иска и обжалования решения, затрагивающего их права. Однако это не обязывает Стороны предоставлять общественности доступ к правосудию в пределах их собственной юрисдикции, если они еще не сделали этого. В Протоколе по проблемам воды и здоровья, принятом после подписания Орхусской конвенции, устанавливается принцип, согласно которому доступ к информации и участие общественности следует дополнять соответствующим доступом к судебному и административному пересмотру соответствующих решений (подпункт i) статьи 5).

93. Два положения, содержащиеся в постановляющей части Орхусской конвенции и касающиеся доступа к правосудию, посвящены вопросу о конкретных средствах правовой защиты в связи с нарушением основополагающих принципов Конвенции, относящихся к информации и участию (пункты 1-2 статьи 9). В тех случаях, когда какое-либо лицо

считает, что его просьба о предоставлении экологической информации - независимо от вида этой информации - не была рассмотрена в соответствии с положениями Орхусской конвенции, оно должно иметь доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом. Средства правовой защиты, имеющиеся в соответствии с пунктом 1 статьи 9, должны предоставляться представителям общественности государств - участников Конвенции в отношении любой экологической информации, имеющейся в распоряжении у государственных органов, согласно другим природоохранным документам ЕЭК ООН, участниками которых они являются.

94. Аналогичным образом, в тех случаях, когда другие природоохранные правовые документы ЕЭК ООН требуют принятия конкретных решений, подпадающих под действие положений статьи 6 Орхусской конвенции, доступ к правосудию для лиц, удовлетворяющих определенным критериям, должен предоставляться в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Орхусской конвенции. Таким образом, представителям общественности, проявляющим достаточную заинтересованность или, в соответствующих случаях, считающим, что произошло нарушение того или иного права, следует предоставлять доступ к процедуре рассмотрения принятых решений в суде или другом независимом и беспристрастном органе, с тем чтобы они могли оспаривать законность с правовой и процессуальной точек зрения любого решения, действия или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6.

95. Кроме того, Стороны Орхусской конвенции могут принимать решение о том, что положения о доступе к правосудию, содержащиеся в пункте 2 статьи 9, могут применяться в отношении других положений Орхусской конвенции, при этом наиболее очевидными являются решения по статьям 7 или 8. Таким образом, если какая-либо Сторона делает такой выбор, в тех случаях, когда другие природоохранные правовые документы ЕЭК ООН требуют принятия решения по планам, программам или политике, подпадающим под действие положений статьи 7 Орхусской конвенции, или в ходе подготовки положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных норм, подпадающих под действие статьи 8, будут применяться такие же гарантии, касающиеся доступа к правосудию.

96. Еще одним положением, которое может иметь большое значение для осуществления других природоохранных правовых документов ЕЭК ООН, является пункт 3 статьи 9 Орхусской конвенции. Положения этого пункта обязывают Стороны предоставлять представителям общественности, отвечающим предусмотренным в национальном законодательстве критериям, доступ к административным или судебным процедурам для оспаривания "действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые

нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде". Этот потенциально мощный правоприменительный механизм мог бы иметь далеко идущие последствия для повышения эффективности осуществления положений таких других правоприменительных документов ЕЭК ООН, в рамках которых предусматривается, что общественность имеет соответствующую заинтересованность. Пункт 3 статьи 9 может, конечно, применяться только в отношении положений таких правовых документов, которые осуществляются посредством принятия законодательных мер, т.е. тех положений, которые были включены в национальное законодательство.

97. И наконец, в положениях пунктов 4 и 5 статьи 9 Орхусской конвенции рассматриваются некоторые препятствия для доступа к правосудию, включая неадекватные средства правовой защиты, своевременность, затраты и отсутствие информации об имеющихся возможностях для доступа к правосудию. Эти положения посредством совершенствования доступа к правосудию оказывают дополнительное содействие в общем осуществлении всех соответствующих положений природоохранных правовых документов ЕЭК ООН.

98. Важная значимость этих положений в сравнении с другими правовыми документами заключается в "прямом действии" принципов Орхусской конвенции. Основными бенефициарами Орхусской конвенции являются представители общественности. Положения о доступе к правосудию обеспечивают бенефициаров механизмом (даже стимулом) для применения этого правового документа на национальном уровне. Это движущий фактор, который необходимо принимать во внимание также на международном уровне, поскольку осуществление Конвенции основывается не только на доброй воле государств, подкрепляемой международными правовыми принципами, но и на активном участии национальных учреждений, подкрепляемом внутригосударственным законодательством. Это придает Орхусской конвенции дополнительную поддержку в результате освоения имеющихся ресурсов и проникновения ее принципов в повседневную жизнь.

99. Проект юридически обязательного правового документа о гражданской ответственности и проект протокола по СЭО могут внести значительный вклад в процесс расширения доступа к правосудию в контексте ЕЭК ООН.

## **IX. ВЫВОДЫ**

100. Следует подчеркнуть, что ни одно из положений Орхусской конвенции не вступает в конфликт с какими-либо положениями любого другого природоохранного правового документа ЕЭК ООН. Орхусская конвенция может фактически добавлять обязательства к

тем, которые содержатся в других таких документах, тесно увязанным образом. Как таковая она может оказывать глубокое воздействие на национальное законодательство, принимаемое с целью осуществления таких других документов, и требовать внесения значительных изменений в него. Помимо этого, Орхусская конвенция может также оказывать воздействие на практику государства в области осуществления положений других правовых документов, поскольку она устанавливает конкретные процедурные и другие требования, касающиеся информации, участия и правосудия. Тем не менее такое воздействие по своему существу не отличается от аналогичного воздействия, оказываемого другими тенденциями в международном или соответствующем внутригосударственном праве, которые могут изменять режим соблюдения международных обязательств. Кроме того, действуя аналогичным образом, Орхусская конвенция может приводить к различиям между ее Сторонами и несторонами в характере осуществления ими других многосторонних природоохранных соглашений.

101. Положения Орхусской конвенции являются релевантными для других природоохранных правовых документов ЕЭК ООН в ряде отношений:

- a) в интерпретации и осуществлении положений, затрагивающих три основополагающих принципа Орхусской конвенции (информирование общественности, участие, правосудие);
- b) в том, каким образом осуществляются некоторые положения резолютивной части правовых документов (информация, имеющаяся в распоряжении государственных органов, разработка планов, программ и политики или правил);
- c) в применении принципов Орхусской конвенции самими органами, создаваемыми согласно положениям соответствующих конвенций (например, правила процедуры).

102. Во всех этих трех отношениях Орхусская конвенция способствует разработке под эгидой ЕЭК ООН широкого свода международных правовых норм в области охраны окружающей среды и устойчивого развития. Это обеспечивается за счет воплощения в конкретные юридические обязательства вспомогательных принципов, содержащихся в принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации, которые в свою очередь делают более реальными только что зародившиеся концепции трех основополагающих положений Орхусской конвенции, уже содержащихся в ранее принятых правовых документах ЕЭК ООН. Применение Орхусской конвенции будет способствовать повышению эффективности мер по осуществлению, принимаемых Сторонами других правовых документов. И наконец, Орхусскую конвенцию можно косвенно применять в отношении

самых органов, создаваемых согласно положениям соответствующих конвенций ЕЭК ООН, опираясь при этом на ее положение, в соответствии с которым государства-участники должны применять ее принципы в международном контексте.

103. Что касается первого из указанных выше аспектов, то примеры можно обнаружить в Протоколе по СОЗ и Гётеборгском протоколе к Конвенции о ТЗВБР, положениях Конвенции по водам и Протокола по проблемам воды и здоровья, касающихся информирования общественности, положениях принятой в Эспо Конвенции, касающихся уведомления, принятия решений и окончательного решения, и в положениях Конвенции о промышленных авариях (включая приложения к ней), относящихся к информации и участию. Как ожидается, в дальнейшем соответствующие примеры будут встречаться в проекте протокола по СЭО и, возможно, юридически обязательном правовом документе о гражданской ответственности.

104. Соответствующие требования Орхусской конвенции главным образом укрепляют требования, содержащиеся в ранее принятых правовых документах, однако в конкретных случаях может существовать необходимость обеспечить, чтобы Орхусская конвенция применялась сообразно с намерениями Сторон других правовых документов, особенно тогда, когда Стороны и нестороны Орхусской конвенции участвуют в одном и том же мероприятии. Примером этого является Конвенция о промышленных авариях, в соответствии с положениями которой какая-либо Сторона может пожелать возложить обязательства о сохранении конфиденциальности на соседнее государство, с которым она обменивается секретной информацией об опасных установках.

105. Что касается второго из указываемых выше аспектов, то многочисленные примеры можно встретить во всех других изученных правовых документах ЕЭК ООН. Они включают в себя положения, в соответствии с которыми Стороны должны собирать информацию и обмениваться ею (например, Конвенция о ТЗВБР, статьи 4, 8, 9; Конвенция по водам, статья 6), принимать конкретные решения по вопросам, имеющим важное значение для окружающей среды (например, Конвенция, принятая в Эспо, статьи 2-6), принимать планы, программы или политику (например, Протокол о ЛОС, статья 7; программы мониторинга, Конвенция по водам, статья 4; "политика и стратегии" реагирования, Конвенция о промышленных авариях, пункт 2 статьи 3; "политика" в области размещения, Конвенция о промышленных авариях, статья 7; процедуры, касающиеся предотвращения и обеспечения готовности, Конвенция о промышленных авариях, пункт 2 статьи 9) или устанавливать положения, имеющие непосредственную исполнительную силу, и/или подготавливать общеприменимые юридически обязательные нормативные документы (например, установление предельных значений объемов выбросов, Конвенция по водам, пункт 2 статьи 3). В каждом из таких случаев, когда

какое-либо конкретное государство принимает национальные меры по осуществлению, которые связаны с хранением информации государственными органами или принятием решений в отношении конкретных видов деятельности, планов, программ, политики или подготовкой нормативных положений, соответствующие положения Орхусской конвенции будут регламентировать права общественности в отношении такой информации и таких процедур принятия решений.

106. Что касается возможного воздействия Орхусской конвенции на сами органы, создаваемые согласно положениям соответствующих конвенций, то в данном случае положение является менее ясным. Конвенция воздействует на такие органы косвенно путем возложения обязательств на ее государства-участники, которые могут или же не могут иметь возможность оказывать коллективное воздействие на эти органы каким-либо конкретным образом. Однако, по крайней мере в контексте ЕЭК ООН, в котором Орхусская конвенция является основополагающим элементом развивающегося свода международных правовых норм, органы, создаваемые согласно положениям соответствующих конвенций, могут быть в большей степени обязаны учитывать положения Орхусской конвенции. Органы, создаваемые согласно положениям соответствующих конвенций, могли бы играть активную роль во включении принципов Орхусской конвенции в правила своего внутреннего распорядка.

107. Орхусская конвенция играет очень важную роль в расширении области доступа к правосудию. Статья 9 наделяет ее действенными средствами, или, иными словами, это означает, что в отношении некоторых конкретно определенных областей ее действия (главным образом, процедур, касающихся информации и участия) положения Орхусской конвенции непосредственно применяются (в смысле предоставления соответствующих прав основным бенефициарам данного правового документа) на национальном уровне. Ее последствия являются менее очевидными в отношении пункта 3 статьи 9 (так называемого положения о прямом правоприменении). Тем не менее соответствующие положения Орхусской конвенции закладывают основы для дальнейших действий.

108. В ходе настоящего анализа особое внимание уделялось правовым последствиям вступления Орхусской конвенции в силу. В ходе его проведения отсутствовали возможности для глубокого изучения некоторых из практических последствий ее вступления в силу в увязке с другими правовыми документами ЕЭК ООН. В каждом случае, когда такие связи обнаруживаются, существуют структурные возможности и основные варианты для более широкого осуществления этих документов. Вопрос о том, используются ли эти возможности или какие из различных вариантов применяются, не зависит в значительной степени от прямых юридических связей между правовыми документами, а определяется политической волей и другими факторами.



109. И наконец, темпы интеграции принципов Орхусской конвенции в различные процессы и в деятельность различных органов будут в значительной степени изменяться. Степень участия государственных образований в таких процессах и интеграции принципов Орхусской конвенции в деятельности самих органов лишь отчасти является определяющим фактором. Государства, поддерживающие принципы Орхусской конвенции, должны быть готовы и согласны показывать конкретные результаты в интересах содействия постепенному достижению консенсуса с теми государствами, которые более неохотно следуют ее основным положениям. Например, в настоящее время в контексте Конвенции, принятой в Эспо, рассматриваются преимущества внесения в эту Конвенцию поправок для учета положений Орхусской конвенции, с тем чтобы, скорее, "обновить" общеевропейский режим ОВОС в интересах отражения самых последних тенденций, а не в связи с необходимостью исправить вступающие в конфликт друг с другом положения. Кроме того, связи между Орхусской конвенцией и другими правовыми документами ЕЭК ООН необходимо постоянно разъяснять, обсуждать и укреплять для обеспечения полномасштабной интеграции принципов Орхусской конвенции в рамках всей совокупности природоохранных правовых документов ЕЭК ООН.

-----