



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/2005/18
12 April 2005

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

(Второе совещание, Алма-Ата, Казахстан, 25-27 мая 2005 года)
(Пункт 6 а) предварительной повестки дня)

**СВОДНЫЙ ДОКЛАД О ПОЛОЖЕНИИ ДЕЛ В ОБЛАСТИ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНВЕНЦИИ***

Документ подготовлен секретариатом при содействии консультанта

Введение

1. На своем первом совещании Стороны Конвенции в принятом ими решении I/8 учредили механизм представления информации. В соответствии с решением I/8 каждая Сторона должна представить секретариату до начала работы второго очередного совещания Сторон доклад, подготовленный в соответствии с форматом, изложенным в приложении к указанному решению, по следующим вопросам: а) принятые ею

* Настоящий документ был представлен с опозданием в связи с тем, что несколько национальных докладов об осуществлении были получены секретариатом от соответствующих Сторон после истечения срока, определенного в решении I/8 Совещания Сторон, и в связи с возникшей необходимостью в решении многочисленных проблем, присущих начальному этапу деятельности, поскольку нынешний цикл является первым циклом представления информации в соответствии с решением I/8. Положение осложнялось еще и тем фактом, что в тот же период времени необходимо было обработать значительный объем другой документации, которая подготавливалась для второго совещания Сторон.

необходимые законодательные, нормативные и административные меры по осуществлению положений Конвенции; и b) их практическая реализация. В этом решении государствам, подписавшим Конвенцию, и другим государствам, не являющимся Сторонами Конвенции, а также международным, региональным и неправительственным организациям также предложено представлять свои доклады.

2. В том же решении Совещание Сторон просило секретариат подготавливать для каждого совещания Сторон сводный доклад, подытоживающий достигнутый прогресс и выявляющий важные тенденции, проблемы и решения. С этой целью секретариат направил национальным координационным центрам меморандум, в котором изложил основные принципы процедуры представления национальных докладов. Отдельные дополнительные аспекты были согласованы Рабочей группой Сторон, Президиумом и секретариатом.

3. Настоящий сводный доклад был подготовлен главным образом на основе национальных докладов об осуществлении, представленных Сторонами Конвенции. Не все Стороны представили свои доклады, а в представленных докладах не всегда содержится достаточная информация, позволяющая провести тщательный анализ хода осуществления некоторых положений Конвенции. Для ликвидации некоторых серьезных информационных пробелов в ограниченном объеме использовались и другие источники информации, однако речь в данном случае не шла о выполнении мандата по проведению расширенного дополнительного исследования с целью определения информации, которую следовало бы включить в национальные доклады, или выявления всех расхождений в сведениях, полученных из различных источников; тем более что и сделать это в столь короткий период времени было бы невозможно. Подходить к ознакомлению с данным докладом необходимо с учетом этих ограничений, и не следует рассматривать его в качестве всеобъемлющего, исчерпывающего или независимого обзора положения дел в области осуществления Конвенции.

4. Доклад разбит на три части. В главе I вкратце освещены процедурные аспекты первого цикла представления информации, включая данные о том, сколько докладов было представлено, какими странами и какие процедуры при этом использовались. В главе II предпринята попытка выявить определенные региональные тенденции в области осуществления. В главе III содержится тематический обзор хода осуществления. Некоторые выводы в отношении тенденций в области осуществления, а также самого процесса представления информации изложены в документе ECE/MP.PP/2005/20.

I. ПРОЦЕДУРНЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРВОГО ЦИКЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

5. В решении I/8 предусмотрено, что Стороны должны представлять свои национальные доклады об осуществлении секретариату не позднее чем за 120 дней до начала совещания Сторон, для которого эти доклады подготовлены, т.е. такой датой в данном случае было 24 января 2005 года. Из 30 государств, которые являлись Сторонами к этому срокуⁱ 24 государства представили свои докладыⁱⁱ, причем 16 Сторон уложились в отведенный срок. Два доклада были получены слишком поздно и не были приняты во внимание при подготовке настоящего сводного докладаⁱⁱⁱ. Государства, подписавшие Конвенцию, и другие государства, не являющиеся Сторонами Конвенции, своих докладов не представили^{iv}.

6. Несколько организаций представили доклады об их программах, деятельности и накопленном опыте, что, как представляется, согласуется с положениями пункта 7 решения I/8^v. Неправительственные организации (НПО) из Армении и Кыргызстана представили сообщения, дополняющие национальные доклады их стран. НПО из Венгрии представили доклад об осуществлении Конвенции этой Стороной, однако он был получен слишком поздно и не был учтен при подготовке настоящего доклада.

7. Качество подготовки национальных докладов значительно варьируется. Одни доклады хорошо составлены, изложены четким образом и следуют требуемому формату, в то время как в других отсутствует информация по некоторым вопросам, в частности по вопросам, касающимся практического применения различных положений Конвенции. Доклады оказались различными и по объему, и если одни на языке оригинала значительно превышали установленные нормы и их пришлось представлять в сокращенном виде, то другие были изложены настолько лаконично, что практически не содержали полезной информации.

8. Как представляется, большинство Сторон, представивших национальные доклады об осуществлении, использовали для подготовки и обсуждения докладов транспарентные и основанные на широком участии процессы. Они применяли такие методы, как вовлечение в данный процесс НПО, рабочей группы по Орхусской конвенции и национальной группы по Орхусской конвенции (Азербайджан); распространение проектов докладов среди НПО (например, Грузия); размещение их на вебсайтах министерств по окружающей среде (МОС) для широкого ознакомления и представления замечаний по ним (Армения, Болгария, бывшая югославская Республика Македония, Финляндия, Франция, Италия, Кыргызстан, Латвия, Литва, Норвегия, Польша); и проведение общественных слушаний (Армения, Грузия, Кыргызстан) и консультаций с

НПО (Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Республика Молдова, Таджикистан). Некоторые страны провели обсуждение своих национальных докладов с НПО и государственными органами как в городах, так и в районах (Казахстан, Кыргызстан, Украина). Казахстан сообщил о том, что им был подготовлен специальный меморандум об учете замечаний общественности в ходе подготовки его доклада об осуществлении. В некоторых странах использовались материалы и анализ имеющихся проблем, подготовленные в рамках проектов по оказанию технической помощи в осуществлении Конвенции (в Беларуси, Казахстане, Украине).

9. Хотя большинство Сторон сообщило о том, что результаты консультаций с общественностью были приняты во внимание, в целом в их докладах не указано, возникали ли разногласия во мнениях в ходе консультативных процессов и каким образом эти разногласия, если таковые имелись, были отражены в докладах. Некоторые страны, такие, например, как Финляндия, признали, что в случае расхождения во мнениях в качестве основы для ответа в докладе использовалась официальная позиция правительства.

10. Помимо МОС в подготовке национальных докладов участвовали и другие министерства, включая министерства здравоохранения, транспорта, связи, градостроительства и сельского хозяйства (например, в Армении, Казахстане, Республике Молдова). Из числа министерств, не связанных с вопросами окружающей среды, наиболее часто консультации проводились с министерством юстиции.

II. НЕКОТОРЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

11. Региональный обзор проводился по трем группам Сторон: а) страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА); б) страны Европейского союза и другие западноевропейские страны; и с) страны Юго-Восточной Европы (ЮВЕ). Свои национальные доклады об осуществлении представили все 10 Сторон из первого региона, 11 - из (на то время) 16 Сторон из второй группы и 2 - из четырех Сторон, входящих в третью группу.

A. ВЕКЦА

12. В осуществлении Конвенции странами ВЕКЦА четко прослеживаются общие подходы, что можно объяснить тем фактом, что в недалеком прошлом все они были советскими государствами. Во всех этих странах отмечается высокий уровень осведомленности о Конвенции и ее значении для перехода к более открытому, транспарентному и демократическому обществу. Многие НПО в этом регионе опираются на положения Конвенции в своей деятельности, а в некоторых странах суды ссылаются на

нее в своих решениях (например, в Армении). Тем не менее, темпы осуществления в рамках этого региона варьируются. Судя по всему, наиболее активно в этих странах проводится деятельность по осуществлению основного компонента, касающегося доступа к информации; в докладах было подчеркнуто, что характерной для этого региона тенденцией является уделение основного внимания не столько предоставлению информации по запросу, сколько сбору и распространению экологической информации. Реализация другого основного компонента, касающегося участия общественности, в большинстве стран находится на предварительном этапе, а темпы осуществления странами ВЕКЦА такого компонента, как доступ к правосудию, являются судя по всему, наиболее медленными. В целом же, основываясь на информации, содержащейся в национальных докладах, можно сказать, что наибольших успехов в осуществлении, судя по всему, добились Беларусь, Казахстан, Республика Молдова и Украина, несколько менее успешно действуют Азербайджан, Армения и Грузия, а Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан достигли, как представляется, наименьшего прогресса в процессе осуществления.

13. Большинство стран ВЕКЦА сообщили о том, что в соответствии с конституциями их стран положения Конвенции являются составной частью их национальных правовых систем (Азербайджан, Армения, Беларусь, Таджикистан)^{vi}. Некоторые страны заявили о прямом применении положений Конвенции (Беларусь, Грузия, Казахстан)^{vii}. Несколько стран отметили, что положения Конвенции имеют преимущественную силу над национальными законами (Азербайджан, Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан). Некоторые из этих стран уточнили, что вследствие этого введение имплементирующего законодательства не было необходимым (Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан), или не сообщили о принятии каких-либо законодательных мер в соответствии с пунктом 1 статьи 3 (Туркменистан).

14. В отношении методов, использованных для введения необходимых законодательных, регламентирующих и других мер по осуществлению положений пункта 1 статьи 3, несколько стран ВЕКЦА сообщили об уже имеющихся национальных планах осуществления и о создании специальных рабочих групп (например, Беларусь, Республика Молдова). Как и можно было ожидать, ведущими органами в развитии усилий по осуществлению в рамках всего региона стали МОС. В некоторых странах они стремились привлечь к этой деятельности и другие государственные органы, например путем создания межминистерских групп, проведения рабочих совещаний и публикации перечня всех государственных органов, располагающих экологической информацией. Однако другие государственные органы, прежде всего на региональном и местном уровнях, судя по всему, не проводили активной работы по выполнению своих обязательств по Конвенции или даже не были о них осведомлены.

В. Страны Европейского союза и другие западноевропейские страны

15. В соответствии с правовой традицией стран Европейского союза и других западноевропейских стран международные соглашения, как правило, ратифицируются лишь после введения национальных законов и нормативных актов, направленных на их осуществление. По этой причине на момент ратификации действовавшее законодательство в Сторонах этого региона в целом согласовывалось с Конвенцией. Именно этим можно объяснить и меньшую долю Сторон и более медленные темпы ратификации, нежели, например, в регионе ВЕКЦА. Основываясь на национальных докладах, можно сказать, что страны ЕС и другие западноевропейские страны, судя по всему, значительно продвинулись в осуществлении Конвенции в отношении положений, касающихся доступа к информации, и в меньшей степени - в отношении участия общественности. Согласно полученной информации, большинство трудностей возникает при осуществлении компонента, связанного с доступом к правосудию.

16. Основной движущей силой в процессе осуществления в странах - членах Европейского союза явились подготовка и принятие законодательных мер по приведению законодательства Сообщества в соответствие с положениями Конвенции в целях подготовки необходимой основы для ее ратификации самим Европейским сообществом. Ниже приведены основные элементы этих реформ^{viii}:

а) директива 2003/4/ЕС от 28 января 2003 года о доступе общественности к экологической информации и отмене директивы 90/313/ЕЭС, которая вступила в действие 14 февраля 2005 года, была введена с целью приведения законодательства Сообщества в соответствие с первым основным компонентом Конвенции. Некоторые из представивших свои доклады государств - членов Европейского союза упомянули о пересмотре их законодательства с целью приведения его в соответствие с этой директивой. Среди проводимых в настоящее время необходимых корректировок наиболее часто упоминались корректировки, касающиеся сроков предоставления ответа на запросы, положений об исключениях, расширения охвата информации, подлежащей распространению, и использования электронных средств. Кроме того, ожидается, что директива 2003/4/ЕС улучшит положение с распространением информации;

б) директива 2003/35/ЕС от 26 мая 2003 года, предусматривающая участие общественности в разработке отдельных планов и программы, связанных с окружающей средой, была введена для согласования законодательства Сообщества со вторым основным компонентом Конвенции. Законы и другие положения государств-членов должны быть приведены в соответствие с положениями этой директивы не позднее 25 июня 2005 года. Страны этого региона сообщили о том, что их законодательство по

вопросам оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) согласуется с положениями директивы 2001/42/ЕС от 27 июня 2001 года об оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду, которая вступила в действие 21 июля 2004 года^{ix}. В эту директивы были внесены дополнительные изменения в соответствии с директивой 2003/35/ЕС с целью отражения в ней положений Конвенции, касающихся участия общественности;

с) директивы 2003/4/ЕС и 2003/35/ЕС содержат положения о доступе к правосудию. Кроме того, 31 марта 2004 года Европейский парламент одобрил (в первом чтении) предложение Комиссии относительно принятия директивы о доступе к правосудию, при условии внесения некоторых поправок. Несмотря на это, Сообщество приняло решение приступить к ратификации вне зависимости от итогов рассмотрения этого предложения;

д) Европейская комиссия приняла 24 октября 2003 года предложение о постановлении, касающемся применения Конвенции к деятельности учреждений и органов Европейского союза, цель которого заключается в обеспечении соблюдения этими учреждениями и органами всех трех основных компонентов Конвенции. Совет утвердил это предложение с внесенными в него поправками и согласовал общую позицию 20 декабря 2004 года.

С. ЮВЕ

17. Из четырех стран региона ЮВЕ, являющихся Сторонами Конвенции, свои национальные доклады об осуществлении представили только Болгария и бывшая югославская Республика Македония. В этой связи секретариат, стремясь провести полную оценку положения дел в области осуществления Конвенции в масштабах всего региона, использовал некоторую дополнительную информацию, в частности информацию из Регионального экологического центра (РЭЦ)^x. Хотя, как представляется, Стороны в регионе ЮВЕ и стремятся активизировать осуществление Конвенции, в целом этот процесс пока еще находится на начальном этапе. Определенные меры принимаются в плане обеспечения доступа к информации, однако осуществление такого компонента, как участие общественности, требует значительного улучшения. Наименее ощутимым является прогресс в выполнении требований, касающихся доступа к правосудию. В некоторых странах этого региона обращение с иском в суд сопряжено для граждан со слишком большими расходами, и они могут даже и не знать о своих правах на доступ к правосудию. В рамках Программы региональной экологической реконструкции для стран Юго-Восточной Европы оказывается поддержка в разработке стратегий осуществления Конвенции и других мероприятий, направленных на активизацию процесса осуществления в регионе ЮВЕ, включая рабочие совещания по вопросам укрепления

потенциала и учебную подготовку для правительственных чиновников, специалистов в области права и НПО.

18. Как и в регионе ВЕКЦА, процесс осуществления в странах ЮВЕ идет неравномерно, причем, как представляется, наибольшие успехи в осуществлении достигнуты в Болгарии, что, возможно, связано с ее усилиями по подготовке к предстоящему вступлению в Европейский союз; заметный прогресс отмечается в бывшей югославской Республике Македонии, где, благодаря новому законопроекту об осуществлении Конвенции, будет принят целый ряд необходимых мер по реализации всех трех основных компонентов^{xi}. Эта страна сообщила также о том, что в соответствии с ее конституцией Конвенция является частью ее правовой системы и имеет преимущественное право над национальными законами. Информация из других областей указывает на необходимость принятия дальнейших мер по улучшению положения в области осуществления теми Сторонами из региона ЮВЕ, которые не представили своих докладов. Известно, что некоторые другие государства этого региона разработали или приняли новые законы, включающие некоторые требования, предусмотренные в Конвенции, с целью присоединения к ней.

III. ТЕМАТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

A. Общие положения (статья 3)

19. Качество представленных в докладах ответов, касающихся принятия законодательных и практических мер по осуществлению статьи 3, варьируется в зависимости от того или иного региона. Большинство стран ВЕКЦА представили подробные ответы, в то время как страны из других регионов подготовили менее конкретную информацию или даже не ответили на некоторые вопросы.

20. В приложении к решению I/8 нет непосредственной ссылки на пункт 1 статьи 3, возможно потому, что в нем содержится весьма общее междисциплинарное обязательство, касающееся подхода к осуществлению всех остальных положений Конвенции. По этой причине, а также из-за имеющихся значительных региональных тенденций вопрос об осуществлении этого положения был рассмотрен в предыдущей главе^{xii}.

21. В отношении пункта 2 статьи 3 многие страны ВЕКЦА сообщили о публикации соответствующих руководящих принципов и руководств. Другие Стороны представили информацию о введении требований для государственных органов относительно информирования общественности о правах на доступ к информации (Фламандский регион Бельгии) или о создании бюро для работы с общественностью (Италия).

22. Почти все Стороны, представившие доклады, располагают широким диапазоном действующих мер по осуществлению пунктов 3 и 4 статьи 3. Кроме того, они участвовали в разработке Стратегии ЕЭК ООН для образования в интересах устойчивого развития, которая была принята на совещании высокого уровня в Вильнюсе, состоявшемся 17-18 марта 2005 года. В странах ВЕКЦА были приняты различные законы, государственные программы и правительственные постановления и организованы учебные курсы с целью повышения уровня экологического просвещения и информированности, которые считаются основными приоритетами в данном регионе. Многие страны этого региона сообщили также о создании учебных программ по вопросам окружающей среды для НПО и директивных органов. Однако многие из этих стран отметили финансовые трудности, прежде всего на региональном и местном уровнях, которые препятствуют повышению информированности среди должностных лиц и широкой общественности или обеспечению возможностей для создания необходимой инфраструктуры (например, для развития инфраструктуры в области информационных технологий (ИТ), создания местных центров Орхусской конвенции и проведения учебной подготовки для должностных лиц).

23. Некоторые страны-респонденты, приводя примеры осуществления ими пункта 7 статьи 3, сообщили о том, что принципы доступа к информации и участия общественности были включены во все международные экологические программы (Армения) или что они содействовали их применению в таких международных процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, как "Окружающая среда для Европы" и "Окружающая среда и здоровье" (Грузия). Чешская Республика отметила, что она была одной из первых стран, предложивших НПО участвовать в подготовке обзоров экологической эффективности под руководством Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Казахстан отметил, что НПО Прикаспийского региона заявили об отсутствии в настоящее время в их странах процедур участия общественности в процессе разработки многосторонних природоохранных соглашений (МПОС).

24. Несколько стран сообщили о принятии мер по обеспечению соблюдения положений пункта 8 статьи 3. Из числа стран, представивших такую информацию, большинство ссылалось на конституциональные положения, однако некоторые сообщили о введении дополнительных законодательных мер, включая положения о правовой защите должностных лиц, раскрывающих информацию, в определенных обстоятельствах (например, Республика Молдова). Некоторые страны сообщили о негативных примерах, которые могут иметь отношение к осуществлению данного положения (например, Казахстан).

В. Доступ к информации по запросу (статья 4)

25. Как представляется, законодательные положения о предоставлении доступа к информации в соответствии со статьей 4 приняты практически во всех странах, представивших доклады. В некоторых странах ВЕКЦА имеются закрепленные в Конституции права на доступ к информации (например, в Беларуси). Осуществление конституционных положений дополнительно обеспечивается за счет целого ряда национальных законов, некоторые из которых применяются в такой области, как сохранение природных ресурсов. В нескольких странах соответствующие нормы содержатся в законах об информации, представляющей тайну, в то время как в других приняты законы, которые непосредственно регулируют доступ к информации и/или экологической информации (в Азербайджане, Армении, Кыргызстане, Республике Молдова, Таджикистане). Некоторые страны недавно разработали концепцию закона об экологической информации (Беларусь) или ввели в действие специальные законы и постановления МОС, предусматривающие меры по осуществлению (Украина). Болгария сообщила о том, что доступ к экологической информации и участие общественности регламентируются в соответствии с ее законами о доступе к открытой для общественности информации и об охране окружающей среды, распоряжениями и постановлениями МОС. В некоторых странах ВЕКЦА предприятия, находящиеся в государственной собственности, а также государственные органы должны предоставлять экологическую информацию по запросу, и введение этого нового требования в регионе, в котором доля государственной собственности в различных секторах по-прежнему значительна, нельзя не отметить (Казахстан).

26. В регионе, включающем в себя страны Европейского союза и другие западноевропейские страны, судя по всему, применяются различные правовые подходы к осуществлению статьи 4. Многие страны руководствуются тем принципом, что и информация, имеющаяся в распоряжении государственных органов, должна быть открыта и доступна для общественности, если только закон не предусматривает конкретных случаев, в которых доступ является ограниченным. Если в одних странах доступ к экологической информации регулируется специальным законодательством (в Италии), то в других применяются общие законы, охватывающие доступ к любой общественной информации, имеющейся в распоряжении государственных органов (в Финляндии, Франции, Латвии, Польше). В отдельных странах используются оба этих подхода (в Бельгии, Латвии, Норвегии). Кроме того, положения о доступе к экологической информации могут содержаться и в отраслевых законах, направленных на охрану окружающей среды (например, во Франции, Польше). В Норвегии предусмотрено право граждан на получение экологической информации не только от государственных органов, но и от частных предприятий. Несколько стран сообщили о том, что они полностью

перешли на использование определения экологической информации, данного в пункте 3 статьи 2 (например, Болгария). Другие заявили, что определение, закрепленное в их национальном праве, согласуется с этим положением (например, Литва).

27. Большинство стран сообщили также о принятии практических мер по осуществлению статьи 4. К таким мерам относятся: подготовка МОС материалов, в которых разъясняются обязательства по Конвенции в целом, и содержится подробная информация о том, каким образом следует обрабатывать просьбы о предоставлении экологической информации (например, в Армении, Беларуси, Казахстане, Украине); ежегодное представление парламенту о ходе осуществления законодательства о доступе к экологической информации (в Италии); подготовка предназначенных для общественности справочников или реестров, содержащих сведения о виде и охвате экологической информации, находящейся в распоряжении различных государственных органов (в Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане, Республике Молдова, Украине); и назначение сотрудников, отвечающих за обработку просьб о предоставлении экологической информации (в Грузии). В тех странах ВЕКЦА, где отмечен наименьший прогресс в области осуществления, принятие практических мер по обеспечению доступа общественности к информации находится на самом начальном этапе. К примеру, согласно некоторым национальным докладам, общественности по-прежнему трудно получить тексты законопроектов. Несмотря на это, такие страны, как представляется, стремятся улучшить положение в области осуществления, и некоторые из них анализируют имеющиеся недостатки и проводят подготовку "национальных профилей" для оценки их потенциала в плане осуществления Конвенции (Кыргызстан, Таджикистан).

28. Некоторые страны признали наличие общих проблем в ходе осуществления статьи 4. Они сообщили о том, что в некоторых случаях представители общественности не в полной мере информированы о своих правах на доступ к информации (например, Италия) или не знают, как составить просьбу о предоставлении информации (например, Кыргызстан), или что государственные чиновники не имеют четкого представления о своих обязанностях по Конвенции (например, Армения, Грузия). Некоторые Стороны указали на нехватку данных в отдельных областях (например, Франция), в то время как другие особо отметили дефицит людских ресурсов (бывшая югославская Республика Македония). В странах ВЕКЦА, в которых соответствующие законодательные положения нередко отражены в самых различных законах и нормативных актах, что может затруднить использование их общественностью, в качестве одной из проблем были упомянуты отсутствие четкой законодательной базы и противоречия между различными нормативными актами. В некоторых докладах из этого региона отмечалось, что государственные органы не всегда объясняют причины отклонения просьбы о получении информации, не соблюдают установленные сроки, а иногда вообще не предоставляют

никакого ответа (например, в Армении, Казахстане) или что существуют разногласия между положениями в национальных законах, касающихся информации, которая может быть изъята из свободного доступа, и положениями Конвенции (в Беларуси, Украине). В нескольких докладах, прежде всего в докладах стран, переживающих экономические трудности, в качестве фактора, препятствующего надлежащему осуществлению статьи 4, упоминается нехватка финансовых ресурсов. Другие Стороны признали, что одна из проблем в плане осуществления статьи 4 вызвана отсутствием однозначности в отношении определения экологической информации в национальном законодательстве (например, Чешская Республика).

29. В отношении практического применения статьи 4 в некоторых докладах приведена информация о количестве обработанных просьб о предоставлении информации. Например, за последние три года МОС Азербайджана ответило на 500 таких просьб, полученных от НПО. В Бельгии в 2003 году Департаментом по вопросам информации и окружающей среды региона Брюссель-столица было получено более 7 000 просьб о предоставлении информации, из которых 79% поступило от частных лиц и 8% - от компаний. В Норвегии в 2003 году МОС получило 1 600 запросов и предоставило информацию в 90% случаев.

30. В отношении подпункта а) пункта 1 статьи 4 некоторые страны сообщили о том, что в тех положениях их соответствующих законодательств, в которых предусмотрено обязательное предоставление информации общественности, однозначно оговорено, что лицо, запрашивающее информацию, не должно формулировать свою заинтересованность (Бельгия, Грузия, Италия, Латвия, Польша, Республика Молдова, Украина). Другие страны заявили, что если в законе оговорено, что "любое лицо" имеет право на получение экологической информации и если в нем не предусмотрено однозначного требования формулировать свою заинтересованность, то этого, по их мнению, достаточно для осуществления данного положения (например, Норвегия). В случае подпункта b) пункта 1 статьи 4 большинство стран сообщили о том, что в соответствии с их национальными законами информация всегда предоставляется в той форме, в какой она была запрошена представителем общественности.

31. В отношении пункта 2 статьи 4 многие страны сообщили о предоставлении информации не позднее чем в течение одного месяца с момента получения просьбы (Азербайджан, Армения, Беларусь, бывшая югославская Республика Македония, Казахстан, Литва, Польша, Украина и Финляндия). В законах некоторых стран оговорены более короткие сроки, нежели те, которые предусмотрены в Конвенции, в случае получения простых информационных запросов (в Болгарии, Грузии, Казахстане, Литве, Республике Молдова, Украине и Финляндии), а в законах ряда других стран допускается продление этих сроков до двух месяцев в том случае, если запрашивается сложная

информация (в Азербайджане, бывшей югославской Республике Македонии, Литве, Польше, Украине). В некоторых странах в том случае, если ответ на запрос не получен в течение одного месяца, считается, что он отклонен, и в этом случае могут применяться соответствующие средства судебной защиты (например, в Италии, Франции).

32. В докладах приведена информация о применении различных законодательных подходов к осуществлению пунктов 3 и 4 статьи 4. Правооснования, по которым в удовлетворении информационных запросов может быть отказано, являются различными, и это относится прежде всего к странам ВЕКЦА, в которых положения, дающие возможность для таких отказов, могут содержаться в общих законах об информации или экологической информации (например, Азербайджан, Украина) или в законах о государственной и/или коммерческой тайне (например, Армения, Кыргызстан). Условия, при которых запросы могут быть отклонены, также значительно варьируются. По сообщениям, полученным от стран, к информации, которая не может рассматриваться в качестве конфиденциальной, относится информация об охране окружающей среды и угрозах для жизни и здоровья людей (например, в Грузии, Кыргызстане); информация о стихийных бедствиях и чрезвычайных происшествиях (например, в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане); данные мониторинга и информация о состоянии окружающей среды (например, в Финляндии); и информация о выбросах и/или отходах и других видах воздействия, являющихся результатом коммерческой деятельности (например, в Азербайджане, Латвии, Польше, Финляндии). Грузия сообщила о том, что решения о предоставлении или об отказе в предоставлении конфиденциального статуса должны публиковаться в открытом регистре.

33. Некоторые страны сообщили, что в целях осуществления пункта 4 статьи 4 они включили в свои законы положение о критерии заинтересованности общественности, в соответствии с которым рассмотрение вопроса о введении ограничений на доступ к экологической информации должно осуществляться в каждом случае на сбалансированной основе путем учета заинтересованности общественности в целом в получении этой информации (например, Латвия).

34. Если говорить о пункте 5 статьи 4, то в большинстве стран Европейского союза и других западноевропейских стран, а также в тех странах ВЕКЦА, в которых достигнут наиболее ощутимый прогресс в плане осуществления, приняты положения, согласно которым государственный орган, не располагающий запрашиваемой информацией, должен информировать подателя просьбы о государственном органе, в который ему следует обратиться со своей просьбой, или о том, что его просьба была передана этому органу. В Норвегии государственный орган не имеет права передавать просьбу другому органу, если он должен был сам располагать испрашиваемой информацией.

35. Некоторые страны сообщили о введении в действие положений, касающихся пункта 6 статьи 4 (например, Болгария, Грузия, Литва, Республика Молдова и Франция). Многие страны сообщили о принятии законодательных положений, предусматривающих направление письменного уведомления в случае отказа в выполнении просьбы в соответствии с пунктом 7 статьи 4. В некоторых странах, помимо письменного отказа, требуется краткое изложение его причин (в Норвегии), а в других - допускается отказ в устной форме, если это отвечает интересам подателя просьбы (в Польше).

36. Не все страны, представившие доклады, сообщили о законодательных положениях, касающихся осуществления требований, предусмотренных в пункте 8 статьи 4. Общая тенденция в большинстве стран такова, что плата может взиматься лишь для покрытия фактических расходов, связанных с размножением или пересылкой по почте.

С. Сбор и распространение экологической информации (статья 5)

37. В большинстве стран, представивших доклады, законодательные положения о сборе и распространении экологической информации детально разработаны и нередко включены в законы в области охраны окружающей среды. Во многих докладах основное внимание было уделено практическим мерам по осуществлению статьи 5. Страны ВЕКЦА сообщили о создании МОС информационных центров, которые иногда называют "Орхус-центрами", в которых общественность, как правило бесплатно, может получить экологическую информацию (Азербайджан, Армения, Республика Молдова, Таджикистан, Украина). В таких центрах проводятся общественные слушания по законодательству, находящемуся на рассмотрении, дискуссии "за круглым столом", пресс-конференции и другие общественные мероприятия. Республика Молдова сообщила, что ежегодно созданный ею центр посещают более 2 000 человек и что она планирует создать местные "Орхус-центры". В национальных докладах тех стран ВЕКЦА, в которых осуществление идет более быстрыми темпами, также представлена информация о целом ряде практических мер, включая публикацию различных книг, журналов и бюллетеней.

38. Некоторые страны, прежде всего из региона Европейского союза и Западной Европы, сообщили об отсутствии серьезных препятствий на пути осуществления статьи 5. Другие страны, однако, отметили нехватку финансовых ресурсов, необходимых для распространения информации, открытия информационных бюро/центров и создания контактных пунктов.

39. Почти все представившие доклады Стороны сообщили о том, что их государственные органы, и прежде всего МОС, прилагают усилия к осуществлению положений подпунктов а) и б) пункта 1 статьи 5. Страны Европейского союза и другие западноевропейские страны представили информацию о том, что государственные органы на текущей основе обновляют экологическую информацию, а официальные вебсайты

обеспечивают предоставление все более широкого спектра информации, включая законодательство, программы и планы. Многие страны информировали о принятии таких мер, как создание и постоянное обновление различных баз данных и регистров по вопросам окружающей среды. Во многих странах основными государственными органами, несущими ответственность в целом за сбор и распространение экологической информации, являются МОС, которые иногда действуют в сотрудничестве с агентствами по охране окружающей среды, в то время как другие министерства отвечают за информацию, касающуюся тех аспектов их областей деятельности, которая связана с окружающей средой. В докладах стран ВЕКЦА, прежде всего тех стран, которые добились наибольших успехов в процессе осуществления, отмечается, что национальные законы и МПОС, как правило, публикуются и являются доступными для общественности. Многие страны этого региона создали базы данных по природным ресурсам и регистры загрязнителей.

40. Для обеспечения адекватного потока информации несколько стран создали национальные информационные системы по вопросам окружающей среды (например, Италия). Некоторые страны выразили обеспокоенность отсутствием национальной системы для обмена экологической информацией между различными министерствами и отметили, что некоторые предприятия не проводят мониторинг и могут фальсифицировать информацию о выбросах (Кыргызстан). Судя по всему, в нескольких странах меры, направленные на осуществление подпункта с) пункта 1 статьи 5, принимаются различными государственными учреждениями и возможно отнюдь не всегда надлежащим образом координируются.

41. Многие страны принимают меры по обеспечению пункта 2 статьи 5. В частности, некоторые страны разработали каталоги источников экологических данных (например, Болгария). МОС Италии оказало поддержку 150 информационным, просветительским и учебным центрам по вопросам окружающей среды на общую сумму в 10 млн. евро.

42. Большинство стран сообщили об их усилиях по осуществлению пункта 3 статьи 5. В последние годы стремительно возросло использование инфраструктуры ИТ и Интернета. Почти все страны-респонденты сообщили о том, что их МОС имеют свои собственные вебсайты, на которых представлен широкий спектр экологической информации, такой, как законодательные документы и доклады о состоянии окружающей среды. В частности, в регионе ВЕКЦА весьма эффективным, как представляется, является использование ИТ для сбора и распространения информации в крупных городах, однако доступ к компьютерам и Интернету во многих провинциях по-прежнему остается проблематичным. Республика Молдова отметила, что большинство ее населения вряд ли будет иметь доступ к Интернету в ближайшее время. Информация, полученная из других источников, позволяет предположить, что эта проблема имеет более широкие

масштабы^{xiii}. В некоторых странах ВЕКЦА центральные государственные органы создали вебсайты (например, в Казахстане), что является значительным шагом вперед по сравнению с положением, существовавшим одним-двумя годами ранее. Некоторые страны приняли такие практические меры, как создание онлайн-журналов и компьютерных игр для привлечения молодежи к деятельности в рамках Конвенции и для содействия доступу к Интернету для людей с нарушениями зрения (Италия). Казахстан приступил к созданию электронной системы по вопросам окружающей среды, стоимость которой составляет примерно 662 000 долл. США.

43. Большинство стран сообщили о публикации и распространении национальных докладов о состоянии окружающей среды в соответствии с положениями пункта 4 статьи 5. Согласно полученной от них информации, эти доклады выходят как минимум один раз в год (в Болгарии, Латвии, Литве, Португалии, Республике Молдова, Украине и Чешской Республике) или реже (в Азербайджане, Армении, Беларуси, Италии, Франции). В Бельгии подготовка национального доклада не осуществляется, но каждый из трех регионов, входящих в федеративное государство, выпускает свой собственный доклад.

44. Если говорить о пункте 6 статьи 5, то в докладах, полученных от государств - членов Европейского союза (например, от Италии, Финляндии и Франции), отмечается, что многие компании в этих странах активно применяют различные требования в отношении экомаркировки, предусмотренные соответствующими директивами Европейского союза. В Италии обеспечивается экомаркировка более 200 видов продуктов в девяти различных секторах. Страны Северной Европы также используют систему экомаркировки "Свон" для предоставления надежной информации о воздействии продуктов на окружающую среду. Законодательные меры по ведению экомаркировки были приняты также в нескольких странах ВЕКЦА (например, в Беларуси, Казахстане, Украине).

45. Некоторые страны сообщили о введении в действие законодательных положений, предусматривающих размещение на упаковке информации на национальном языке, в качестве составной части деятельности по осуществлению ими положений пункта 8 статьи 5 (например, Грузия, Украина). Кроме того, в ряде стран введен запрет на импорт продовольственных товаров, на упаковке которых нет информации на национальном языке, причем такая информация должна включать перечень всех ингредиентов и любых продуктов и добавок, использованных при их изготовлении (Украина).

46. Меры, предпринятые для осуществления положений пункта 9 статьи 5, включают создание, прежде всего в тех странах, которые подписали Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ), доступных национальных РВПЗ (например, в Италии). Другие страны приступили к осуществлению конкретных мер (например, Армения) или подготовили предложения для своих правительств по осуществлению Протокола (например, Финляндия).

D. Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (статья 6)

47. С учетом всего разнообразия законодательных положений, задействованных Сторонами-респондентами, а также отсутствия ответов на отдельные вопросы делать общие выводы о положении дел в области осуществления всех аспектов участия общественности сложно, за исключением вывода о том, что это положение является весьма различным и что страны - члены Европейского союза и другие западноевропейские страны в целом занимают здесь ведущие позиции. Если обратиться к региону ВЕКЦА, то в некоторых странах процесс осуществления основного компонента, касающегося участия общественности, уже начался, в частности за счет принятия соответствующих законодательных и нормативных мер (в Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Украине), но в целом он находится пока еще на предварительном этапе. В других странах ВЕКЦА имеющаяся законодательная основа, как представляется, не соответствует положениям Конвенции.

48. Большинство стран не представили запрошенную информацию о том, как применяются на национальном уровне соответствующие определения, приведенные в статье 2, и требование об отсутствии дискриминации, содержащееся в пункте 9 статьи 3. Основное внимание в их докладах было уделено законодательным мерам, предусматривающим участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности в соответствии со статьей 6, прежде всего в отношении оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и процедур выдачи разрешений на проведение деятельности, связанной с загрязнением. Судя по докладам, на национальном и региональном уровнях имеется широкий ряд специальных законов, касающихся этих процедур. В нескольких Странах законодательство в области окружающей среды дополняется общими положениями об участии общественности, включенными в административные решения (например, в Италии, Норвегии и Франции). Отдельные страны ВЕКЦА сообщили о принятии нормативных документов о проведении ОВОС, в некоторых из которых участие общественности и проведение общественных слушаний определены в качестве либо обязательных, либо возможных элементов (например, Беларусь, Кыргызстан, Украина), но при этом в них не предусмотрены детально разработанные требования и соответствующие процедуры. Для решения этой задачи отдельные страны приступили к разработке законодательства об участии общественности в принятии экологически значимых решений (Беларусь) или в проведении экологической экспертизы (Армения). Другие ввели в действие соответствующие новые постановления МОС, направленные на обеспечение более полного учета положений Конвенции (Казахстан, Украина). Многие страны ВЕКЦА проводят различие между государственной

и общественной экологической экспертизой. Несколько стран сообщили о том, что в рамках государственной экспертизы, результаты которой используются в процессе принятия решений, не содержится требования относительно учета результатов общественной экспертизы (например, Кыргызстан, Таджикистан).

49. Среди приведенных сторонами примеров практических мер было упомянуто о создании национальной комиссии по общественным дискуссиям для обеспечения проведения консультаций с общественностью по крупным проектам в области развития (Франция). Некоторые страны указали на возникшие проблемы в ходе осуществления статьи 6. Италия отметила, что нынешние требования, в соответствии с которыми общественность может представлять свои замечания по процедуре ОВОС только в письменном виде, не позволяют провести эффективное рассмотрение вопроса среди всех заинтересованных участников, а Чешская Республика сообщила о своей обеспокоенности в связи с тем, что отсутствие в настоящее время единообразного нормативного положения об участии общественности в принятии решений, которые способны оказать воздействие на окружающую среду, может стать непреодолимым препятствием для эффективного участия. В качестве еще одного примера было сообщено о том, что в некоторых случаях государственные власти не предоставляют общественности доступа к докладам о результатах ОВОС из-за опасения нарушить авторские права (Польша). Некоторые страны особо отметили трудности в достижении более широкого участия, обусловленные отсутствием интереса со стороны общественности и неразвитостью традиций массового участия или же несоблюдением общественностью соответствующих процедур (Литва). Тем не менее несколько стран сообщили об усиливающейся тенденции к более активному проведению консультаций с общественностью в ходе ОВОС (например, в Португалии количество проведенных консультаций увеличилось с 61 в 2000 году до 107 в 2003 году). Однако в странах ВЕКЦА принятие практических мер по осуществлению второго основного компонента идет, судя по всему, медленными темпами. Как представляется, даже в тех странах, в которых были введены новые меры по обеспечению участия общественности, публичные слушания в рамках процедур экологической экспертизы проводятся лишь по небольшому числу проектов (Казахстан).

50. Многие страны сообщили о том, что они располагают законодательными положениями, предусматривающими, что виды деятельности, перечисленные в приложении I к Конвенции, должны быть объектом процессов участия общественности в соответствии с пунктом 1 статьи 6, в то время как в докладах, поступивших от некоторых стран ВЕКЦА, указывается, что процесс осуществления, возможно, требует активизации. В ряде стран имеются положения об участии общественности в дополнительных видах деятельности, помимо тех, которые перечислены в приложении I (например, в фламандском регионе Бельгии, Болгарии, Грузии, Латвии, Норвегии и Финляндии).

Согласно докладам стран Европейского союза, там полным ходом идет работа по дальнейшему согласованию национального законодательства с положениями Конвенции в рамках соответствующих директив Европейского союза, о чем речь шла в главе II выше.

51. Большинство стран сообщили, что они располагают законодательными положениями, направленными на осуществление пунктов 2-5 статьи 6, но методы осуществления этих положений в них еще, как правило, не разработаны. В некоторых странах соответствующее законодательство предусматривает, что лица, чьи интересы могут быть непосредственно затронуты решением, или любое лицо, для которого решение представляет государственный или частный интерес, а также общественные ассоциации, представляющие общие интересы, могут участвовать в процессе принятия решения, если такие интересы могут быть им затронуты (например, в Италии). К числу практических мер относятся подготовка государственными органами перечней НПО, выражающих заинтересованность в получении информации о новых заявках (например, Государственное бюро по ОВОС в Латвии), и размещение уведомлений на вебсайтах соответствующих органов (например, в Норвегии). Некоторые страны ВЕКЦА сообщили о своей обеспокоенности тем, что участие общественности начинается с того этапа, когда место проведения деятельности и технология уже согласованы, а от соответствующих местных органов получено подтверждение. В результате ограничиваются возможности для принятия альтернативного решения, что может привести к противоречиям между общественностью и производителями работ, а также к утрате заинтересованности в участии со стороны общественности.

52. В национальных докладах нескольких стран (например, Италии, Норвегии и Франции) были упомянуты законодательные положения, касающиеся пункта 8 статьи 6. Во многих странах ВЕКЦА учет замечаний со стороны общественности или даже их представление наряду с документами, которые должны быть рассмотрены до утверждения окончательного решения, судя по всему, не являются обязательным условием. Складывается впечатление, что в этом регионе местные государственные органы наиболее негативно относятся к участию общественности.

53. Некоторые государства - члены Европейского союза и Норвегия сообщили о принятии законодательных положений, предусматривающих участие общественности в принятии решений о выдаче разрешений на преднамеренное высвобождение генетически измененных организмов (ГИО) в окружающую среду в соответствии с пунктом 11 статьи 6^{xiv}. В государствах - членах Европейского союза преднамеренное высвобождение ГИО в окружающую среду, включая их продажу на рынке в пределах Сообщества в качестве или в составе отдельных продуктов, рассматривается в директиве 2001/18/ЕС от 12 марта 2001 года. Некоторые страны-респонденты, являющиеся членами Европейского

союза, конкретно указали, что прежде чем принимать решение о преднамеренных высвобождениях для любых других целей, иных чем реализация на рынке, они размещают социальную рекламу, в которой информируют общественность и предлагают ей представить свои замечания (например, Финляндия). В соответствии с директивой 2001/18/ЕС в случае реализации ГИО на рынке основным органом, отвечающим за информирование общественности и проведение консультаций с ней, является Европейская комиссия. В других регионах участие общественности в принятии решений о преднамеренном высвобождении ГИО в целом находится на начальной стадии.

Е. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой (статья 7)

54. В отношении статьи 7 многие страны, представившие доклады, сообщили о различных законодательных положениях об участии общественности в решении вопросов, касающихся планов и программ, а иногда и политики на национальном и/или местном уровнях (например, Беларусь, Италия, Казахстан, Республика Молдова, Норвегия, Украина, Франция). Некоторые Стороны информировали также о законодательных положениях об участии общественности в планировании землепользования и/или управления земельными ресурсами на местном уровне (например, Армения, Латвия, Португалия, Франция). Казахстан сообщил о требованиях, касающихся участия общественности в подготовке государственных программ развития экономики и промышленности. Хотя от имени Европейского сообщества доклада представлено не было, различные положения об участии общественности в подготовке планов и программ содержатся в директиве 2001/42/ЕС, которая однозначно играет важную роль в деятельности стран Европейского союза.

55. К числу приведенных в качестве примера практических мер по осуществлению статьи 7 относятся разработка национальных программ в области охраны окружающей среды, предполагающих участие общественности (например, в Азербайджане), и использование процессов участия в разработке "местных повесток дня на XXI век" (например, в Италии). Был также приведен пример участия общественности в разработке муниципальных программ по охране окружающей среды (в Казахстане, сообщившем о том, что в общественных слушаниях в городе Павлодар приняли участие 200 человек и что некоторые из замечаний по итогам этих слушаний были учтены в процессе принятия решений). Бельгия сообщила о создании федерального совета по устойчивому развитию в составе основных субъектов деятельности, который отвечает за подготовку заключений в отношении запланированных к принятию нормативных актов и политики, находящейся на рассмотрении федеральных властей. (Согласно полученной информации начиная с 1994 года им было подготовлено более 100 таких заключений.)

56. Четко выраженной тенденцией в странах ВЕКЦА в их деятельности по активизации участия общественности является создание общественных советов при МОС, в состав которых входят представители НПО и которые, согласно полученной информации, оказывают влияние на планы, программы и политику, разрабатываемые МОС, и служат каналом связи между ними и общественностью (в Беларуси, Казахстане, Республике Молдова). По крайней мере, одна страна сообщила о создании общественного совета, который может оказывать консультативные услуги по вопросам природоохранной политики президенту (Кыргызстан).

57. Некоторые страны сообщили об имеющихся трудностях в процессе осуществления статьи 7 (например, Грузия). Они отметили, в частности, проблемы с определением тех планов, к которым должно применяться это положение (Бельгия), и нежелание государственных чиновников работать с НПО, а также тот факт, что НПО могут запросить плату за свое участие (Армения).

Г. Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (статья 8)

58. Большинство Сторон-респондентов предоставили лишь ограниченную информацию о своих усилиях по содействию участию общественности в рамках статьи 8. Меры, о которых было сообщено, были направлены главным образом на обеспечение участия общественности в процессе подготовки законодательных актов парламентами, и, за некоторыми исключениями (например, в случае Норвегии), не было предоставлено достаточной информации об участии общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу. Несколько стран отметили, что, несмотря на отсутствие необходимых законодательных процедур в отношении участия общественности в подготовке национальных законов, у общественности существует много возможностей для активного участия в парламентских слушаниях (например, Азербайджан, Армения, Италия, Украина).

59. К числу указанных в докладах практических мер относятся размещение проектов законов или нормативных актов на вебсайтах МОС (например, в Беларуси, Латвии, Украине, Чешской Республике), подготовка МОС на основе процесса участия постановлений о видах деятельности, которые должны стать объектом ОВОС, и других проектов законов и нормативных положений (в Казахстане) и проведение рабочих совещаний для обсуждения общественностью предлагаемых законов в области охраны окружающей среды с последующим учетом итоговых замечаний (в бывшей югославской Республике Македонии).

60. Некоторые страны сообщили о проблемах с осуществлением статьи 8, таких, как отсутствие законодательных положений, в соответствии с которыми информация о новых нормативных правовых актах доводилась бы до сведения общественности и являлась бы обязательной к распространению (Беларусь). Чешская Республика сообщила о том, что установленные в ее законодательстве нормы, регулирующие деятельность правительства, предусматривают, что государственные органы должны доводить до сведения общественности проекты законов и нормативных актов с целью получения замечаний от нее лишь в том случае, если они считают это целесообразным, и не обязаны размещать их в Интернете.

Г. Доступ к правосудию (статья 9)

61. В отношении осуществления статьи 9 следует отметить, что в национальных докладах нашли отражение значительные различия, существующие в правовых системах, демократических традициях и культурных устоях Сторон. В целом представляется, что осуществление третьего основного компонента Конвенции является наиболее сложным для всех стран, представивших доклады. В основном, многие из Сторон-респондентов отметили, что у общественности есть конституциональное право добиваться защиты своих прав и свобод в суде (например, Азербайджан, Бельгия, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Казахстан, Португалия, Украина). К числу практических мер, упомянутых в докладах, относятся обеспечение учебной подготовки для судей и НПО и подготовка различных публикаций и руководств по вопросам доступа к правосудию.

62. Многие страны сообщили о принятии законодательства, направленного на осуществление положений, закрепленных в первом абзаце пункта 1 статьи 9. В разных странах правом на применение процедур рассмотрения могут обладать разные административные или судебные органы, включая как федеральный административный орган, так и независимый комитет (в Бельгии); независимую административную комиссию (во Франции); региональный орган административной юстиции (в Италии); и вышестоящий административный орган (в Латвии). Если в одних странах используется только процедура судебного рассмотрения (в Болгарии), то в других возможно рассмотрение как в административном, так и в судебном порядке (в Украине). В некоторых странах эти вопросы могут быть рассмотрены в суде общей юрисдикции или в административном органе, а также относятся к ведению омбудсмена, обладающего различной компетенцией в плане принятия решений (например, в Италии, Норвегии, Португалии, Финляндии и Чешской Республике).

63. В отношении второго абзаца пункта 1 статьи 9 в некоторых докладах подчеркивается наличие законодательных положений, предусматривающих возможность рассмотрения вышестоящим административным органом или независимым

административным органом, причем такое рассмотрение не требует оплаты (например, в Латвии, Литве) или требует оплаты в минимальном объеме (например, в Польше). Согласно докладам других стран, в них учитывается, является ли разбирательство следствием ошибки, допущенной государственным органом, поскольку в таком случае ответственность за покрытие расходов не может быть возложена на частных лиц, если только их иск не является однозначно необоснованным (например, в Италии). Некоторые Стороны сообщили о том, что в соответствии с законодательством, направленным на осуществление третьего абзаца данного пункта, судебные решения, касающиеся отклонений просьб о предоставлении информации, являются обязательными для государственных органов и что причины указываются в письменном виде (например, Болгария, Италия, Украина).

64. Осуществлению пункта 1 статьи 9 в некоторых странах препятствовали значительные издержки, связанные с обращением в суд. Грузия привела пример одной НПО, которая должна была оплатить судебные издержки в сумме, эквивалентной 1 500 долл. США, а Чешская Республика указала на то, что даже в том случае, если суд отменяет решение государственного органа об отказе в доступе к определенной информации, из этого автоматически не следует, что данная информация будет предоставлена.

65. Количество стран, представивших информацию о законодательных мерах в отношении осуществления пункта 2 статьи 9, не является достаточным для того, чтобы можно было сделать общие выводы. Некоторые Стороны сообщили о законодательных положениях, устанавливающих права на подачу жалоб в случае нарушения процедур, касающихся участия общественности (например, Грузия), или упомянули о том, что такие права охватываются целым рядом законов, таких, как законы об ОВОС и другие законы в области охраны окружающей среды, а также законы об административных процедурах (например, Болгария). Другие ограничились в своих ответах заявлением о том, что, как и в случае любого административного решения, такие решения могут быть обжалованы в административном или судебном порядке (например, Польша). Некоторые Стороны просто заявили, что данное положение осуществляется в рамках национального права (например, Норвегия).

66. В отношении пункта 3 статьи 9 было представлено лишь ограниченное количество ответов^{xv}. Некоторые страны упомянули о том, что действия или бездействие частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде, могут быть оспорены в рамках судебных процедур в том случае, если административные процедуры уже исчерпаны (Фламандский регион Бельгии). Другие страны подчеркнули, что в их внутреннем праве критерием в отношении таких действий является наличие законного интереса в случае возбуждения дела (Франция).

67. Недостаточное количество ответов в национальных докладах в отношении мер, направленных на осуществление пунктов 4 и 5 статьи 9, также не позволяет сделать какие-либо общие выводы. Было сообщено о принятии такой меры, как предоставление лицам, испытывающим нехватку финансовых средств, возможности получить юридическую помощь, включающую покрытие расходов на услуги юрисконсульта и представительство и частичное возмещение других затрат (например, в Финляндии). Страны сообщили также о невысокой стоимости судопроизводства по вопросам, связанным с окружающей средой (Польша). В некоторых странах имеются возможности для возмещения издержек в судебном или административном порядке в случае возбуждения спора НПО (в Грузии, Португалии). Если говорить об открытости процесса принятия решений, то некоторые Стороны размещают в системе Интернета судебные решения и протоколы судебных заседаний (например, Болгария).

68. В регионе ВЕКЦА, особенно в тех странах, которые добились наименьшего прогресса в области осуществления, подача в суд исков, связанных со статьей 9, происходит редко. В докладе Украины упоминается о рассмотрении дела по иску фонда "Экоправо-Львов" к Минприроды Украины в связи со строительством канала в дельте Дуная, вопрос о котором был рассмотрен Комитетом по вопросам соблюдения Конвенции. Грузия отметила, что в период с 2000 по 2004 год в суд было подано 38 дел, связанных с доступом к информации, и что в настоящее время рассматривается еще два дела о предполагаемых нарушениях требований относительно участия общественности.

69. Среди факторов, препятствующих осуществлению статьи 9 в целом, страны указывают на внутренние проблемы своих судебных систем, такие, как низкий уровень независимости судей и отсутствие доверия к судебной системе (Армения), а также медлительность судопроизводства (например, Болгария, бывшая югославская Республика Македония, Латвия, Чешская Республика). Некоторые страны выражают обеспокоенность в связи с тем, что, по их мнению, является случаями злоупотребления правом на доступ к правосудию со стороны НПО (Польша). В регионе ВЕКЦА в качестве наиболее серьезных препятствий на пути осуществления основного компонента Конвенции, касающегося доступа к правосудию, странами были названы отсутствие независимой судебной системы, коррупция и социально-экономические трудности. Некоторые страны подчеркнули низкий уровень осведомленности общественности и судей как о национальных законах, касающихся окружающей среды, так и о Конвенции. Было отмечено, что исход многих экологических дел изначально предрешен по причине более высокого приоритета экономических интересов, нежели экологических (Казахстан). Согласно утверждениям армянских НПО, даже если дело о защите прав граждан удастся довести до суда, то выиграть его вряд ли возможно.

-
- i Три других государства - Австрия, Испания и Нидерланды - сдали на хранение документы о ратификации или принятии, но, поскольку положения Конвенции пока не имеют для них обязательной силы, эти государства не являются, строго говоря, Сторонами. Соединенное Королевство и Европейское сообщество сдали на хранение свои документы о ратификации и утверждении, соответственно, после установленного срока - 24 января 2005 года, но достаточно своевременно для того, чтобы иметь статус Сторон на втором совещании Сторон.
- ii Азербайджан, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Дания, Италия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Украина, Финляндия, Франция, Чешская Республика и Эстония. Бельгия представила четыре доклада: один от федеральной власти и три от федеральных сообществ (региона Валлонского региона, региона Брюссель-столица и Фламандского региона), а также краткий доклад. Албания, Венгрия, Кипр, Мальта, Румыния и Словения не представили своих докладов. Во время подготовки сводного доклада Венгрия заявила о своем намерении представить доклад секретариату к концу апреля 2005 года.
- iii Дания и Эстония.
- iv При этом в ряде государств, не являющихся Сторонами, уже были завершены или продолжаются дискуссии по вопросу о ратификации Конвенции. Например, в Российской Федерации для рассмотрения вопроса о возможном присоединении к Конвенции были проведены конференция, организованная в рамках проекта по оказанию международной помощи, и другие мероприятия, включая публикацию документа, озаглавленного "Перспективы присоединения России к Орхусской конвенции". Дополнительная информация приведена на русском языке на сайте <http://rusrec.ru/aarhus/index.htm>.
- v Программа в области регионального экономического сотрудничества для Центральной Азии (КАРЕК), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЭ), Региональный экологический центр (РЭЦ), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)/ГРИД-Арендал и Институт мировых ресурсов (ИМР).
- vi Это относится и к Польше.
- vii А также Латвия и Польша.
- viii Дополнительная информация приведена на сайте <http://europa.eu.int/comm/environment/aarhus/>.
- ix Положения об участии общественности содержатся также в директиве 2000/60/ЕС от 23 октября 2000 года о создании рамок действий для Сообщества в области политики, касающейся водных ресурсов.

- x См. <http://www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/Publications.html#1>.
- xi См. вебсайт по вопросам экологической информации ЮВЕ (<http://see-environment.info/>).
- xii См. пункты 13, 14 и 18 выше.
- xiii См., например, показатели достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (<http://millenniumindicators.un.org>).
- xiv Дополнительная информация содержится в докладе об осуществлении Руководящих принципов по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию по вопросам, связанным с генетически измененными организмами (ECE/MP.PP/2005/5).
- xv Более подробная информация может быть собрана под руководством Целевой группы по доступу к правосудию на основе использования вопросников относительно препятствий неправового характера для обеспечения доступа к правосудию и критериев процессуальной дееспособности (см. MP.PP/WG.1/2004/3 и ECE/MP.PP/WG.1/2005/5).
