



**HIVOS**

Гуманистический институт  
сотрудничества в целях развития HIVOS  
(Нидерланды)

**СБОРНИК ПОДГОТОВЛЕН ПО  
МАТЕРИАЛАМ РАБОЧИХ ГРУПП  
ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ КО  
ВТОРОЙ КОНФЕРЕНЦИИ СТОРОН  
ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ**

Алматы, Казахстан  
май, 2005

## **Вместо предисловия**

**В сентябре 2003 года Центр ОБСЕ в городе Алматы послал письма двум министрам: министру здравоохранения и министру охраны окружающей среды Республики Казахстан. Чиновники этого почтенного ведомства “выражали в них озабоченность по поводу сложившейся напряженной ситуации” в микрорайоне Горный Гигант и городке МВД в Алматы.**

**Вот текст письма:**

### **Уважаемый г-н Министр!**

**В Центр ОБСЕ в Алматы неоднократно обращались жители микрорайона Горный Гигант и городка МВД по вопросу строительства воздушной высоковольтной линии электропередачи в непосредственной близости от жилых домов этого района (письменный текст обращения прилагается).**

**Одним из приоритетов в вопросах экологии Центра ОБСЕ в Алматы является поддержка диалога между населением и Правительством в рамках Орхусской конвенции ООН, которая предполагает участие общественности в процессе принятия решений, доступ к информации, и доступ к правосудию в вопросах охраны окружающей среды.**

**В связи с этим представитель Центра ОБСЕ в Алматы, Заведующий отделом по экономическим и экологическим вопросам, г-н Арманс Пуполс, в конце прошлого года встретился с местными жителями и с официальными лицами, в том числе с Главным санитарным врачом г. Алматы для выяснения сложившейся напряженной ситуации. Информация, предоставленная каждым из источников, оказалась крайне противоречивой.**

**Центр ОБСЕ в Алматы надеется, что вышеупомянутое обращение будет внимательно рассмотрено в соответствии с ратифицированной Республикой Казахстан Орхусской конвенцией, и, если необходимо, будут приняты соответствующие меры реагирования.**

**Аналогичное письмо было отправлено Министру охраны окружающей среды от 2 сентября 2003 г. По просьбе представителей общественности микрорайона Горный Гигант и городка МВД мы также направляем его для Вашего рассмотрения.**

**От имени Центра ОБСЕ в Алматы, я надеюсь на плодотворное сотрудничество.**

**С уважением,  
Антон Рупник, посол  
Глава Центра**

Случай на самом деле весьма красноречивый. Граждане города обеспокоены тем, что у них над головами будут висеть провода под высоким напряжением. Жители упомянутых микрорайонов понимают, что это не подорок. Скорее всего они звонили или даже писали письма в те ведомства, от которых зависит строительство этих линий электропередач. И скорее всего эти ведомства оставили запрос трудящихся без теплого внимания. Это стиль работы многих государственных чиновников. Не буду говорить обо всех, но чтобы понять душу нашего чиновника, надо пережить то, что пережила страна до великого передела стран социалистического лагеря. Наши чиновники не готовы к диалогу со своими гражданами. Это весьма хлопотно и неприбыльно. И не имеющие возможности договориться с местными чиновниками, граждане вынуждены апеллировать к международной организации.

Господин Рупник в письме к министрам сослался на положение Орхусской конвенции. Он напомнил, что чиновники любых ведомств обязаны считаться с запросами населения в вопросах, касающихся загрязнения окружающей среды.

# Чем поможет городской речке Орхусская конвенция?

*Желание защищать свои права на получение материальных благ было присуще гражданам скорее на низком уровне, так сказать, классовая борьба. История этой борьбы восходит к моменту, когда один человек стал пользоваться плодами труда другого. Защищать же свои права на знание всей правды о состоянии воздуха или реки, протекающей рядом с твоим городом, - это уже веяния нового времени. И воздух, и река – сегодня и в самом деле способны очень испортить жизнь горожанам, если в воздух попадет, скажем, угарный газ, а в реку – ртуть.*

*История борьбы за знание экологической правды имеет свою историю и своих героев, но сегодня речь не об этом. Речь будет идти о некоем процессе, способствующем налаживанию порядка в получении любой информации об этой самой реке. Речь будет идти об Орхусской конвенции.*

Орхусская конвенция подписана 25 июня 1998 года в городе Орхус, Дания. К настоящему времени ее подписали более 40 государств, ратифицировали Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Дания, Эстония, Грузия, Венгрия, Италия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Румыния, Македония, Таджикистан, Туркменистан, Украина, Польша, Чехия, Голландия, Великобритания, Европейский Союз. Из стран бывшего СССР только Россия и Узбекистан не ратифицировали и не подписали Орхусскую конвенцию.

Это конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Эта международная конвенция основывается на положениях 1-й Стокгольмской декларации по проблемам окружающей среды, 10-й декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, резолюции Генеральной Ассамблеи о Всемирной хартии природы и Хартии о необходимости обеспечения здоровой окружающей среды, а также Европейской хартии по окружающей среде и здравоохранению.

**Орхусская конвенция вступила в силу 30 октября 2001 г.**

Конвенция провозглашает право каждого человека на здоровую окружающую среду, что означает - "жить в окружающей среде, благоприятной для здоровья и благосостояния".

## ЦЕЛЬ ЭТОЙ КОНВЕНЦИИ - ГАРАНТИРОВАТЬ ПРАВА:

- \* на доступ к экологической информации,
- \* на участие общественности в процессе принятия решений,
- \* на доступ к правосудию.

Эти права являются способами осуществления основного права – права на здоровую окружающую среду.

Орхусская конвенция – это соглашение между европейскими странами о работе с общественностью по вопросам окружающей среды.

*Страны, подписавшие эту конвенцию, обещают:*

\* *Сделать доступными общественности документы об экологической ситуации сегодня.*

\* *Разрешить общественности участвовать в процессе принятия решений и сделать этот процесс прозрачным.*

\* *Предоставить право общественности привлекать к ответственности в суде государственные или частные предприятия.*

Это может быть и один гражданин или несколько граждан. Обычно это организации или группы инициативных граждан в соответствии с национальным законом. Общественность – это физические или юридические лица, которые официально не являются ответственными за принятие решений по обсуждаемому вопросу, но интересы которых могут быть затронуты этим решением. Данное понятие определяется только с точки зрения процесса принятия решений.

Право знать означает возможность для каждого человека получать информацию о состоянии окружающей среды. Открытость и доступность информации для граждан является основой демократического общества. Согласно Орхусской Конвенции, люди имеют особое право получать экологическую информацию.

Собирать и распространять экологическую информацию является обязанностью государственных органов. Государственные службы должны не только собирать информацию, но также сообщать общественности, где можно получить эту информацию, и проводить общую работу по повышению информированности населения об экологической ситуации в регионе и о ме-

тодах получения информации, и участия в процессе принятия решений.

Любой человек может требовать информацию без доказательств его заинтересованности. Очень важно помнить, что вы не обязаны являться гражданином или резидентом страны, информацию которой вы хотите получить. "Любой" – это действительно любой человек.

Информация в общественных списках, регистрах и файлах должна предоставляться **бесплатно**. Другие виды информации могут быть поданы за определенную сумму. Но она должна быть в разумных пределах, и органы власти должны указывать обстоятельства, по которым эта сумма может взиматься.

*Экологическая информация - это информация:*

\* *о состоянии элементов окружающей среды, таких как вода, воздух, почва;*

\* *о биоразнообразии;*

\* *о таких факторах как отравляющие вещества, радиационное излучение, шумы и различные виды деятельности, влияющие на здоровье человека;*

\* *о безопасности и состоянии здоровья человека, культурных объектов и зданий, условиях человеческой жизни.*

Эта информация может быть в любом виде – письменном, электронном, визуальном и в иной материальной форме. Это не имеет значения. Ответственность имеет право получить ее.

*Запрос может быть отклонен только, если:*

\* *он является необоснованным или сформулирован в общем виде;*

\* *материал находится на заключительном этапе его подготовки;*

\* *разглашение запрашиваемой информации отрицательно повлияет на конфиденциальность работы государственных органов, национальную безопасность, международные отношения, отправленные правосудия, конфиденциальность коммерческой информации.*

Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности.

Заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируется, в зависимости от обстоятельств, либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды (о проекте, либо о процедуре, либо о возможностях участия общественности, публичном слушании, наконец, о самом информирующем государственном органе и состоянии окружающей среды).

Общественные слушания – это встречи общественности, разработчика проекта и лиц, принимающих решение. На общественных слушаниях граждане могут задавать вопросы и высказывать свое мнение.

Принятие нормативных и других юридических актов. Проекты нормативных и других юридических актов должны быть опубликованы на стадии их разработки. А общественность может внести замечания непосредственно или через представительный консультативный орган. Результаты участия общественности должны быть учтены в максимальной форме.

#### **ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ:**

**Каждая страна должна обеспечивать всем заинтересованным лицам доступ к правосудию.**

Представители общественности должны обладать информацией об административных и судебных процедурах для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

Должны обеспечиваться адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая при необходимости средства правовой защиты в виде судебного запрещения, и быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недопустимо высокими затратами. Решения, принимаемые в соответствии с настоящей статьей, выносятся или протоколируются в письменной форме.

Общественность имеет доступ к решениям судов и, по возможности, других органов.

Также должна быть предоставлена информация об административных и судебных процедурах рассмотрения решений (для того, чтобы общественность знала свои права).

Должны быть устранены финансовые и другие препятствия для доступа к правосудию.

Широкий доступ к правосудию оз-

начает, что каждый человек имеет возможность осуществить свои права. (Права на защиту своих интересов в суде имеет любой гражданин, организации, правительственные должностные лица и коммерческие предприятия).

#### **Кто принимает решение по вопросам нарушения экологических прав?**

*Независимое нейтральное “третье лицо” - судебная система страны. Ни правительство, ни отдельные граждане не могут решать, нарушены ли экологические права.*

Орхусская Конвенция является наиболее демократичным на сегодняшний день международным документом, закрепляющим права граждан защиту своих прав в судебном порядке.

Международных соглашений по вопросам окружающей среды уже немало, но Орхусская Конвенция – это документ принципиально нового типа. Это – не просто соглашение по охране окружающей среды. Это – соглашение об ответственности государств перед обществом, о гласности, об обязанности государств предоставлять доступ ко всей относящейся к делу информации и сотрудничать с общественностью и общественными организациями как с равноправным партнером. Впервые сделана попытка на высоком международном уровне урегулировать процедурные вопросы доступа граждан к информации, к участию в принятии решений, к правосудию. Конвенция непосредственно увязывает проблему права на благоприятную окружающую среду с проблематикой основных прав человека и взаимоотношений между государством и обществом.

Уникальна и сама история разработки и принятия Конвенции: едва ли не впервые НПО участвовали в разработке и согласовании текста межгосударственного соглашения подобного уровня как равноправные партнеры государственных ведомств и межправительственных органов. Среди инициаторов и разработчиков Конвенции были такие организации, как Региональный экологический центр для стран Центральной и Восточной Европы со штаб-квартирой в Будапеште, Коалиция неправительственных экологических организаций Европы (теперь широко известная под именем “Европейский ЭКО-Форум”), Международный совет по праву окружающей среды и Всемирный союз охраны природы. Таким образом, международное сообщество признало ключевую роль общественности в принятии экологически значимых решений.

К основным правам граждан, которые прямо или косвенно связаны с экологической проблематикой, относятся

право на экологическую информацию; свобода слова и мнений; право на свободу собраний, митингов; свобода ассоциаций; право инициативы проведения референдума; право на подачу петиций и обращений (как индивидуальных, так и коллективных); право обжаловать неправомерные решения; право на обращение за судебной защитой своих нарушенных прав и свобод; право на возмещение всех видов ущерба (ущерб здоровью, имуществу, моральный вред), причиненного незаконными действиями должностных лиц, государственных органов или предприятиями-загрязнителями. Особый интерес с точки зрения защиты основных прав человека представляют два блока Конвенции: нормы о доступе общественности к экологической информации и о доступе к правосудию в случае нарушения норм и требований Конвенции.

#### **ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ**

Ст.3 п.8 Конвенции требует от Государства-члена Конвенции обеспечить, чтобы лица, которые будут осуществлять свои права, в том числе и право доступа к экологической информации, не подвергались бы наказанию, притеснениям и преследованиям. В ст.4 подробно установлены процедуры доступа к информации, сроки и основания для отказа в предоставлении информации, составляющей государственную, коммерческую тайну или по иным основаниям являющейся конфиденциальной. Иными словами, ст. 4 Конвенции определяет пределы легальности действий лиц, ищущих и добивающихся получения доступа к определенной экологической информации. Причем пределы эти понимаются достаточно расширительно, а право государств на засекречивание информации – напротив, толкуются ограничительно.

Право на информацию, затрагивающую права и свободы граждан, закреплено и во многих международных документах (например, во Всеобщей Декларации прав человека 1948 г., в Женевской Конвенции о правах человека, в Международном Пакте о гражданских и политических правах, в Декларации Рио-де-Жанейро 1992 г., в Международной конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, 1991 г., в Руководящих принципах о доступе общественности к информации и о ее участии в принятии эколого-значимых решений (София, 1995 г.) .

В Новых Независимых государствах сфера закрытой информации – государственная, коммерческая, служебная, личная тайна – регулируется специальным законодательством. Ус-

тановлен порядок засекречивания информации, круг должностных лиц, имеющих право на это, порядок обращения с такой информацией, порядок ее рассекречивания. Хотя в действующем законодательстве ННГ не содержится четкого единого определения экологической информации, тем не менее, при всем разнообразии правовых норм 16 стран ННГ, можно с уверенностью отметить, что информация о выбросах в окружающую среду, о ее загрязнении, об эпидемиях и других чрезвычайных ситуациях, об иных фактах, угрожающих жизни и здоровью людей, никогда не может засекречиваться, т.е. являться государственной, коммерческой или иной тайной. Более того, законодательство стран ННГ обязывает государственные органы своевременно отвечать на запросы граждан о предоставлении им соответствующей экологической информации. При этом информация должна быть полной, достоверной, предоставляться в тех формах, в которых она существует, а запрашивающий не обязан обосновывать необходимость информации и может распоряжаться ею по собственному усмотрению.

С другой стороны, анализ судебной, арбитражной и консультационной практики показывает, что соблюдение конституционных прав граждан на информацию, на участие в демократическом процессе принятия решений на практике не решены. Отсутствует система подзаконных актов, создающая отлаженную процедуру доступа общественности к информации и ее участия в принятии жизненно важных решений. Более того, недавние судебные реше-

ния, получившие широкую огласку, заставляют усомниться в реальных возможностях граждан осуществлять их конституционное право сбора экологической информации, не говоря уже о ее публикации. Нормы Орхусской Конвенции могут быть важным аргументом в судебных спорах на этот счет.

### **ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ**

#### ***Ст. 9 Конвенции посвящена острым вопросам доступа к процедурам обжалования неправомερных решений государственных органов или должностных лиц.***

Вот лишь некоторые из основных вопросов, на которые призваны ответить текст Конвенции и практика ее органов и рабочих групп:

\* Кто имеет право на обжалование, на обращение в суд за защитой своих нарушенных экологических прав?

\* Имеют ли право НПО обращаться в суды за защитой нарушенных экологических прав граждан или общественного экологического интереса, что для этого необходимо?

\* Что должны предпринять государства, чтобы доступ к правосудию был гарантирован и для граждан и НПО, учитывая неравенство их ресурсов по сравнению с ресурсами бизнес-сообщества?

\* Как сделать судебную систему более поворотливой и эффективной при рассмотрении споров о защите окружающей среды и экологических прав граждан?

В соответствии с положениями Конвенции, должностные лица несут дис-

циплинарную, административную, гражданско-правовую либо уголовную ответственность за экологические правонарушения, т.е. за виновные противоправные деяния. Экологические правонарушения могут выразиться в непредоставлении своевременной, полной и достоверной экологической информации по запросам граждан или НПО; в принятии незаконных экологически значимых решений, разрешающих экологически вредную деятельность и нарушающих законные права и интересы граждан; в нарушении требований об участии общественности в принятии экологически значимых решений и учете мнений граждан; в нарушении природоохранного законодательства, законодательства об экологической экспертизе; в самовольном захвате земель и других природных ресурсов, их незаконном использовании; в нарушении экологических стандартов и норм; в загрязнении окружающей среды. Гражданин может обжаловать эти действия (бездействие) должностного лица или государственного органа в суде, потребовав признать их недействительными, нарушающими законные права и интересы гражданина. Гражданин также имеет право предъявить в суд иск о возмещении всех видов вреда, либо одного из них, причиненного такими действиями.

Орхусская конвенция – это процесс. Он продолжается постоянно и имеет своей целью поддерживать и продвигать свои основные задачи: способствовать правам граждан на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений, на доступ к правосудию.

# РАБОЧАЯ ГРУППА ПО ГЕНЕТИЧЕСКИ МОДИФИЦИРОВАННЫМ ОРГАНИЗМАМ

## Первая встреча сторон

Встреча министров на высоком уровне состоялась в первый день и участие в ней приняли более двадцати министров и вице-министров министерств окружающей среды из стран Европы, представляющих как Стороны, так и уже подписавших Конвенцию. Многие из них распространили в своих странах заявления, призывающие к выполнению и применению Конвенции в их странах.

**2 встречи Рабочей группы по вопросам ГМО состоялись в Женеве 9-11 апреля 2003 г. и 1-3 октября 2003 г. Третья и четвертая встречи РГ ГМО состоялись 24-26 марта и 18-20 октября 2004 г. в Женеве. Задача Рабочей Группы состоит в том, чтобы исследовать варианты юридически обязательного подхода к дальнейшему развитию Конвенции в области ГМО, включая возможные инструменты и развивая отобранные варианты для рассмотрения и возможного решения или принятия Сторонами.**

Четвертая встреча РГ ГМО состо-

**ялась 18-20 октября 2004 г. в Женеве. На третьей и четвертой встречах делегаты обсуждали различные варианты подхода к дальнейшему развитию Конвенции в области ГМО и выдвигали идеи относительно того, как объединить различные варианты. Решение Четвертой встречи с поправками будет представлено на рассмотрение участников Пятой встречи, которая состоится 1-4 февраля 2005 г.**

Делегация Нидерландов, выступая от имени Европейского союза, заявила о своей общей поддержке предложения о разработке положений об участии общественности применительно к преднамеренному высвобождению ГИО с целью удовлетворения практических потребностей Сторон и подписавших Конвенцию участников, а также в интересах содействия применению Конвенции в международных процессах принятия решений, касающихся окружающей среды, и развития синергизма с существующими международными соглашениями. Однако она также под-

*Первая встреча сторон Орхусской Конвенции состоялась в октябре 2002 г. в г. Лукке (Италия). Встреча явилась кульминацией четырехлетнего подготовительного процесса, включавшего две встречи подписавшихся сторон и три встречи подготовительной Рабочей группы.*

твердила общее мнение государств - членов Европейского союза относительно необходимости соблюдения требований законодательных основ Европейского союза и дальнейшего использования Руководящих принципов по доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, связанным с генетическими измененными организмами. И наконец, она указала на отсутствие необходимости включения концепции использования в замкнутой системе в какой-либо из избранных юридически обязательных вариантов и выразила определенную поддержку варианту, изложенному в приложении III к докладу о работе третьего совещания. Европейский союз подготовил для обсуждения еще два варианта, хотя на данном этапе в рамках ЕС не достигнуто согласия в отношении единого варианта.

**Подробности можно найти на <http://www.unece.org/env/documents/2004/pp/mp.ppa.2/mp.pp.ac.2.2004.4.add.1.r.pdf>**

В декабре 2004 г. НПО Казахстана выступили с Обращением к правительству страны, в котором призвали продолжать работу по присоединению Республики Казахстан к Картахенскому протоколу к Конвенции о биологическом разнообразии и отстаивать наиболее принципиальный вариант применения положений Орхусской конвенции к процедурам принятия решений по ГМО. Ниже мы публикуем текст Обращения.

## Обращение НПО Казахстана к правительству страны

В мае 2005 года в Алматы состоится Вторая встреча сторон Орхусской конвенции. На ней предстоит выработать позиции сторон в отношении ГМО (Генетически Модифицированные Организмы). К такому решению пришли участники Четвертой встречи Рабочей группы (РГ) по генетически модифицированным организмам, которая состоялась в октябре 2004 г. В Женеве. Во время продолжительных дискуссий стороны так и не выбрали наиболее приемлемый из пяти предлагаемых вариантов (см. стр. 15), позволяющий применять положения Орхусской конвенции к процедурам принятия решений по ГМО.

Позиция НПО в мире по отношению к ГМО однозначна: мораторий. Ту же позицию, в основном, занимали НПО, участвующие в V встрече министров «Окружающая среда для Европы», которая прошла в Киеве в мае 2003 г. НПО призвали министров прийти к соглашению о моратории на использова-

ние таких организмов в сельском хозяйстве и на распространение продуктов, в которых использованы ГМО, пока не появятся неоспоримые доказательства отсутствия потенциальных угроз окружающей среде или будут доступны эффективные меры по предотвращению таких угроз.

Вопросы использования и контроля над ГМО непосредственно затрагивают права граждан на благоприятную окружающую среду, получение своевременной, полной и достоверной информации о качестве потребляемых продуктов, рисках и угрозах для здоровья.

По мнению экспертов, в Казахстане пока не уделяется должного внимания проблеме обеспечения биобезопасности. Жители страны не могут чувствовать себя спокойно до тех пор, пока не будут приняты всеобъемлющие меры для безопасного перемещения и использования ГМО.

Казахстан присоединился к Орхусской Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, поэтому общественные организации считают, что население должно и имеет право знать, какую продукцию оно потребляет.

**Исходя из ситуации, неправительственные организации Казахстана считают необходимым призвать правительство страны:**

**1. Отстаивать наиболее принципиальный вариант применения положений Орхусской конвенции к процедурам принятия решений по ГМО на основе:**

- **эффективного участия общественности и использования соответствующих механизмов**, предоставляющих возможность общественности сказать свое слово или помочь процессу принятия решений;

- **создания потенциала**, чтобы все

участники обладали необходимыми навыками и инструментами для участия в решении проблем в сфере биобезопасности;

- **доступа к информации**, чтобы можно было не только принимать решения, основанные на достоверной и своевременной информации, но также содействовать мониторингу ГМО в рамках страны.

**2. Продолжать работу по присоединению Республики Казахстан к Картахенскому протоколу к Конвенции о биологическом разнообразии.**

Картахенский протокол - единственный международный документ, полностью посвященный контролю над генетически модифицированными организмами (ГМО).

Присоединившись к Картахенскому протоколу, Казахстан примет на себя ряд обязательств - например, предпринимать меры, чтобы ГМО, являющиеся объектом преднамеренного трансграничного перемещения, обрабатывались, упаковывались и транспортировались с соблюдением условий безопасности; информировать и просвещать общественность и др.

В Картахенском Протоколе четко прописан принцип предосторожности: страна имеет право отказаться от им-

порта ГМО, опасаясь вредных последствий для окружающей среды и здоровья людей. Протокол по своему статусу не ниже других международных соглашений, в частности, не ниже, чем соглашения ВТО (Всемирной торговой организации).

Стороны протокола должны гарантировать, что получение любых живых измененных организмов (то есть ГМО, способных к воспроизводству), их обработка, транспортировка, использование, передача и высвобождение осуществляются таким образом, чтобы не допускались или были уменьшены риски для биологического разнообразия, риски для здоровья людей.

В целях реализации целей протокола, предусматривается тесное международное сотрудничество, которое включает взаимную помощь в исследованиях и научно-технических разработках, а также обмен информацией и технологиями в области ЖИО (живых измененных организмов). В рамках протокола предусматривается также создание механизма финансирования и оказания помощи странам с переходной экономикой со стороны развитых стран.

НПО предлагают правительству также учесть рекомендации, разработанные на региональных встречах (**см. стр. 17**).

# РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ДОСТУПУ К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ДОСТУПУ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, СВЯЗАННЫМ С ГЕНЕТИЧЕСКИ ИЗМЕНЕННЫМИ ОРГАНИЗМАМИ

Представлено Секретариатом Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды через специальную рабочую группу старших должностных лиц.

Базовым документом по вопросам ГМО являются РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ДОСТУПУ К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ДОСТУПУ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, СВЯЗАННЫМ С ГЕНЕТИЧЕСКИ ИЗМЕНЕННЫМИ ОРГАНИЗМАМИ, которые были приняты на Пятой конференции министров в Киеве 21-23 мая 2003 г. Текст документа – см. в приложении. Совещание в Луке рекомендовало Сторонам использовать Руководящие принципы в качестве инструмента, носящего необязательный, добровольный характер.

## ИНФОРМАЦИОННЫЙ ДОКУМЕНТ

### ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ООН)

#### ПРЕАМБУЛА

**Сознавая** необходимость в транспарентности и участии общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся генетически измененных организмов (ГИО),

**признавая**, что намеренный выпуск в окружающую среду или аварийный выпуск ГИО при некоторых видах использования в замкнутых системах может оказывать существенное неблагоприятное воздействие на окружающую среду и представлять риск для здоровья человека,

**принимая во внимание** региональные и международные правовые документы об информировании общественности и участии общественности в области использования ГИО, такие, как Конвенция о биологическом разнообразии, Картаженский протокол по биобезопасности и предусмотренный в нем механизм посредничества по вопросам биобезопасности, а также законодательство Европейского союза,

**признавая** необходимость для потребителей иметь адекватную информацию о продуктах, состоящих из ГИО или содержащих ГИО в целях обеспечения им возможности сделать обоснованный экологический выбор,

**желая** укрепить доверие общественности к процессам принятия решений относительно использования ГИО,

**Стороны** Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) настоящим принимают следующие Руководящие принципы:

#### 1. ЦЕЛЬ И ВВЕДЕНИЕ

*1. Цель настоящих Руководящих принципов состоит в следующем:*

а) содействие практическому применению положений Орхусской конвенции в отношении ГИО и предоставление соответствующих рекомендаций;

б) предоставление рекомендаций Сторонам по применению и, когда это целесообразно, дальнейшей разработке национальных правовых рамок и практики в отношении вопросов, охватываемых настоящими Руководящими принципами;

с) поощрение разработки единого подхода в области доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию по вопросам, касающимся ГИО, включая связанные с ГИО вопросы, прямо не оговоренные в Конвенции;

д) оказание содействия другим государствам, стремящимся обеспечить или расширить доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию по вопросам, касающимся ГИО;

е) поощрение открытого, транспарентного, эффективного и ответственного процесса принятия решений о деятельности с ГИО, тем самым способствуя укреплению надлежащей практики в отношении участия общественности в процессе принятия решений, которые могут выходить за рамки положений Конвенции; и

ф) помощь и содействие в деле повышения уровня осведомленности, просвещения и участия общественности в процессе принятия решений в отношении деятельности, связанной с ГИО.

2. Руководящие принципы обеспечивают юридические необязывающие и добровольные правовые рамки и должны использоваться как примеры надлежащей практики. Не все руководящие принципы являются применимыми для всех ситуаций. Руководящие принципы должны применяться на гибкой основе с учетом существующих рамочных структур в соответствующей стране, ее конкретной ситуации в плане применения ГИО и конкретных видов деятельности с использованием ГИО. Они также не должны наносить ущерб любым другим более конкретным указаниям, действующим на национальном уровне.



## II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ПО КОНКРЕТНЫМ ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ГИО

### Охват

3. Рекомендуется в принципе предусмотреть процедуры участия общественности в процессе принятия решений во всех следующих трех областях применения ГИО и привести их в соответствие с конкретными требованиями этих процедур принятия решений и областей применения:

- a) намеренный выпуск ГИО;
- b) помещение ГИО на рынок;
- c) использование ГИО в замкнутых системах.

Это не означает, что процессы участия общественности должны касаться всех процедур принятия решений в этих областях. Приведенные ниже два пункта имеют целью дать рекомендации в отношении того, на какие процедуры принятия решений должно в целом распространяться участие общественности.

4. Рекомендуется надлежащим образом предусмотреть процедуры участия общественности, указанные в пунктах 6-21, при принятии следующих решений, касающихся ГИО:

- a) первый намеренный выпуск ГИО в окружающую среду в любом новом месте;
- b) первое помещение ГИО на рынок, не ограничивающееся исключительно научными исследованиями или созданием коллекций культур;
- c) следует использовать процедуры определения наличия достаточного опыта в отношении намеренного выпуска определенных ГИО в определенные экосистемы и упрощенные процедуры;
- d) с учетом пункта 21 приложения I к Орхусской конвенции - использование ГИО в замкнутой системе внутри какой-либо установки, при котором в случае аварии возникнет опасность причинения серьезного ущерба окружающей среде и/или здоровью человека и при котором, таким образом, должны предусматриваться надлежащие планы на случай непредвиденных/чрезвычайных обстоятельств.

5. Государства могут также рассмотреть вопрос о возможности использования процедур, изложенных в пунктах 6-21 ниже, применительно к случаям, помимо перечисленных в пункте 4 выше. При определении того, должно ли участие общественности охватывать тот или иной конкретный случай, рекомендуется учитывать следующие общие критерии:

- a) тип ГИО (организм-хозяин, генетическая модификация);
- b) предполагаемое использование;
- c) характеристики потенциально затрагиваемой окружающей среды;
- d) уровень опыта, накопленного по данному ГИО и соответствующему предполагаемому использованию в отношении риска для окружающей среды или здоровья человека;
- e) любое предложение по упрощению процедур процесса принятия решения на основе накопленного опыта;
- f) для генетически измененных микроорганизмов - категория риска (при наличии таковой);
- g) первое или последующее применение;
- h) масштабы использования, в соответствующих случаях;
- i) любые запланированные меры по изоляции или другие меры по снижению степени риска, в соответствующих случаях;

j) степень серьезности любых неблагоприятных последствий для окружающей среды и/или здоровья человека, которые могут быть вызваны непреднамеренным выпуском ГИО или отсутствием надлежащих мер по устранению опасности.

### Уведомление общественности и доступ к информации в связи с участием общественности

6. Первым шагом в процессе участия общественности должно стать адекватное уведомление общественности о конкретной планируемой деятельности с использованием ГИО в пределах охвата настоящего раздела Руководящих принципов. Характер и содержание уведомления общественности могут меняться, в том числе в зависимости от типа планируемой деятельности (например, использование в замкнутых системах, намеренный выпуск, помещение на рынок). Приведенные ниже пункты содержат примеры надлежащей практики и должны использоваться на гибкой основе.

7. Заинтересованную общественность рекомендуется должным образом адекватно, своевременно и эффективно информировать либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений по аспектам, изложенным в приложении II.

8. Государственным органам следует изыскать эффективные средства информирования заинтересованной общественности о предлагаемой деятельности с использованием ГИО, к примеру, путем размещения уведомлений:

- a) в официальном правительственном вестнике;
- b) в соответствующих национальных, региональных или местных газетах;
- c) в здании городского муниципалитета вблизи от объекта или участка, на котором планируется осуществлять предлагаемую деятельность (использование в замкнутых системах или намеренный выпуск ГИО);
- d) на их сайте в Интернете; и/или
- e) через любые существующие местные или региональные механизмы посредничества.

9. Наряду с уведомлением заинтересованной общественности в соответствии с пунктами 6-8 выше государственным органам рекомендуется предоставить представителям заинтересованной общественности возможности для поиска и получения информации, касающейся процедуры принятия решений, с тем чтобы их участие носило информированный характер.

10. Без ущерба для права отказывать в раскрытии определенной конфиденциальной информации в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4 Орхусской конвенции информация, к которой следует обеспечить доступ общественности, включает в необходимых случаях элементы, перечисленные в приложении III. В этом контексте полезными источниками информации могут также являться приложения II, III и IV к директиве ЕС 2001/18 и приложения I, II и III к Картахенскому протоколу по биобезопасности. Государственным органам рекомендуется обеспечивать доступ общественности к информации, которой они располагают и которая может быть представлена к моменту обеспечения участия общественности.

11. Государственные органы могут обеспечить доступ общественности к соответствующей информации в целях ознакомления путем открытого размещения этой информации:

а) в национальных, региональных и, в случае необходимости, местных государственных или публичных помещениях, например библиотеках, вблизи объекта или участка, на котором планируется использование ГИО в замкнутых системах или преднамеренное высвобождение ГИО в окружающую среду; и/или

б) на их сайте в Интернете.

12. Государственным органам рекомендуется обеспечивать бесплатный доступ общественности к информации для ознакомления и принимать меры к бесплатному предоставлению информации в печатной форме по запросу от общественности. Вместе с тем за предоставление информации по запросу может взиматься разумная плата. В таких случаях государственным органам следует предоставлять информацию о ставках, по которым может взиматься плата, с указанием обстоятельств, предусматривающих взимание платы или освобождение от уплаты, и случаев, когда информация предоставляется при условии предварительной оплаты.

### **Процесс участия общественности и процедура принятия решений**

13. Процессы участия общественности должны обеспечивать ее участие уже на самом

раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности. Приведенные ниже пункты содержат примеры надлежащей практики для процессов участия общественности, и их следует применять на гибкой основе.

14. Процессы участия общественности должны предусматривать разумные сроки осуществления различных этапов, которые должны учитывать любые юридически обязательные временные рамки и обеспечивать достаточное время для информирования общественности и для подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия решений по определенным конкретным видам деятельности с использованием ГИО.

15. Государственным органам следует предлагать потенциальным уведомителям или заявителям определять заинтересованные круги общественности, проводить обсуждения и представлять информацию относительно целей их заявки до направления уведомления или подачи заявки в отношении согласия или разрешения на осуществление определенных конкретных видов деятельности с ГИО.

16. Процессы участия общественности должны обеспечивать общественности возможность представлять в письменном виде или соответствующим образом в ходе публичного слушания или расследования (с участием уведомителя или подателя заявки) любые замечания, информацию, анализ или мнения, относящиеся к предлагаемой деятельности с ГИО.

17. Государственным органам следует обеспечить, чтобы принятое решение надлежащим образом отражало результаты участия общественности. Это должно включать, в надлежащих случаях и при наличии такой возможности, анализ представленных замечаний и описание причин учета или неучета этих замечаний в решении (проекте решения).

18. Когда государственные органы принимают решение в отношении предлагаемой конкретной деятельности с ГИО, общественность следует незамедлительно информировать об этом решении, например посредством уведомления:

а) в официальном правительственном вестнике;

б) в национальных, региональных и, в надлежащих случаях, местных газетах, вблизи объекта или участка, где будет происходить использование ГИО в замкнутых системах или намеренный выпуск ГИО в окружающую среду;

с) на Интернет-сайте государственного органа (например, в случаях помещения на рынок); и/или

д) через любые существующие национальные, региональные или международные механизмы посредничества.

19. Государственным органам рекомендуется обеспечить доступность текста решения для общественности наряду с причинами и соображениями, на которых это решение основано с описанием, когда это уместно, того, как надлежащим образом были учтены результаты участия общественности. Это может осуществляться путем размещения информации, например:

а) в национальных, региональных или, в соответствующих случаях, местных государственных или публичных помещениях, например в библиотеках, вблизи объекта или участка, где будет происходить использование ГИО в замкнутых системах или намеренный выпуск ГИО в окружающую среду;

б) на их сайте в Интернете.

20. Государственным органам при рассмотрении вопроса о продлении срока действия согласия или разрешения по его истечении следует принять решение о том, должны ли положения пунктов 13-19 выше применяться *mutatis mutandis*. Аналогичным образом это может быть сделано при пересмотре или обновлении государственными органами условий осуществления конкретного вида деятельности с ГИО на основе новой информации о ее потенциальных важных последствиях для окружающей среды и/или для здоровья человека.

21. В целях расширения знаний общественности, обеспечения участия общественности и повышения уровня ее осведомленности о деятельности с использованием ГИО государственным органам следует изучать другие механизмы и меры. Такие механизмы и меры могут включать конференции по достижению консенсуса, обсуждения «за круглым столом», диалоги участвующих сторон и жюри граждан по вопросам, относящимся, например, к оценке рисков и управлению рисками при использовании ГИО.

### **III. ДОСТУП К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ГИО, СБОР И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С ГИО**

#### **Охват**

22. Данный раздел Руководящих принципов основывается на положениях статей 4 и 5 Конвенции. В нем идет речь о более широком и более общем доступе общественности к информации, касающейся деятельности с ГИО. Руководящие принципы охватывают информацию по:

а) намеренному выпуску ГИО;

б) размещению ГИО на рынке в виде продукта или в составе продукта;

с) использованию ГИО в замкнутых системах.

Учитывая, что страны, возможно, пожелают потребовать предоставления информации о продуктах, полученных из ГИО, вопрос о включении информации о продуктах, полученных из ГИО, которые необязательно содержат ГИО как таковые, может быть повторно рассмотрен на втором совещании Сторон в свете результатов работы других форумов.

23. Поскольку ГИО специально упоминаются в определении экологической информации в пункте 3 а) статьи 2 Конвенции, то в целом могут применяться положения статей 4 и 5 Конвенции. Таким образом, нижеследующие пункты основываются на этом и направлены на использование этих положений Конвенции применительно к некоторым видам деятельности с ГИО.

#### **Сбор и распространение информации о ГИО государственными органами**

24. Помимо информационных требований в отношении уведомления общественности в контексте ее участия в принятии решений, государственные органы могут проводить сбор и распространение дополнительной информации о деятельности с ГИО, которая может передаваться общественности. Государственным органам рекомендуется следующее:

- а) вести и обновлять информацию о деятельности с ГИО, например с помощью реестров и баз данных;
- б) создавать обязательные системы, с тем чтобы в них поступала адекватная информация о предлагаемой и осуществляемой деятельности с ГИО;
- с) в случае любой неминуемой угрозы для окружающей среды и/или здоровья людей деятельности, связанной с ГИО, незамедлительно и без задержек распространять среди общественности, которая может оказаться затронутой, всю информацию, которой они располагают и которая может обеспечить общественности возможность принять меры или смягчить ущерб от такой угрозы.

25. Государственным органам рекомендуется обеспечить прозрачные каналы передачи в распоряжение общественности информации о деятельности с ГИО и эффективный доступ к такой информации, в частности, с помощью методов, изложенных в приложении IV.

26. Рекомендуется, чтобы доступные для общественности перечни, реестры или досье, созданные государственными органами в соответствии с пунктом 25 выше и приложением IV, содержали, в частности, информацию о видах деятельности с ГИО, перечисленных в приложении V.

27. К секретариату ЕЭК ООН обращается просьба о создании и ведении на вебсайте Конвенции перечня вебсайтов, представляющих примеры надлежащей практики в этой области.

28. Сторонам рекомендуется через регулярные интервалы, не превышающие в принципе три года, публиковать и распространять доклады о накопленном опыте в области деятельности с ГИО, включая любые результаты мониторинга их воздействия на окружающую среду и/или здоровье человека, а также с указанием возможных последствий для оценки рисков и управления рисками в связи с новыми видами деятельности с ГИО.

29. Сторонам рекомендуется разработать механизмы для обеспечения предоставления в распоряжение общественности достаточной информации о продуктах, состоящих из ГИО или содержащих ГИО, с тем чтобы дать возможность потребителям сделать обоснованный экологический выбор в отношении таких продуктов. Рекомендуется учитывать деятельность и достигнутые результаты в рамках других форумов, таких, как Картаженский протокол и Кодекс Алиментариус.

30. Одним из таких механизмов является маркировка продуктов, состоящих из ГИО или содержащих ГИО, а также предоставление на любом этапе цепочки производства и распределения соответствующей сопроводительной документации, в особенности в случае крупных партий товаров.

31. Уведомителям или заявителям о видах деятельности с ГИО, оказывающих значительное воздействие на окружающую среду, следует регулярно информировать общественность об экологическом воздействии таких видов деятельности.

#### **V. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ**

32. Если одна из Сторон принимает решение о применении положений настоящих Руководящих принципов на юридически обязывающей основе, то рекомендуется, чтобы она также в рамках своего законодательства обеспечила доступ к правосудию в соответствии с положениями статьи 9 Конвенции, в том числе, когда это уместно, в отношении видов деятельности с ГИО, которые охватываются положениями настоящих Руководящих принципов, но могут не подпадать под действие положений статьи 9 Конвенции.

#### **V. ПРИМЕНЕНИЕ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ**

33. Государственным органам различных стран следует по мере возможности и в случае необходимости налаживать сотрудничество и оказывать друг другу содействие в области создания возможностей для практического осуществления настоящих Руководящих принципов.

34. Сторонам следует вести мониторинг и постоянно контролировать ход применения настоящих Руководящих принципов и представить первый отчет с оценкой их полезности и достигнутого прогресса в их применении Сессии Сторон не позднее, чем через два года после их принятия.

35. Следует продолжить оценку необходимости и возможного содержания предложений о дальнейшем уточнении Руководящих принципов и поправках к ним, если это потребуются, а также предложений о дополнении Руководящих принципов более детальными указаниями (например, подробными пособиями) и, если это будет сочтено необходимым, принять соответствующие решения после первого совещания Сторон.

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕРМИНОВ

1. Если не указано иное, термины «государственный орган», «экологическая информация», «общественность» и «заинтересованная общественность» употребляются в значениях, определенных в статье 2 Конвенции.

2. Для целей настоящих Руководящих принципов используются следующие термины для деятельности с ГИО, которые основаны на действующих международных и региональных документах, таких, как Картахенский протокол по биобезопасности и директивы Европейского сообщества по преднамеренному высвобождению ГИО (2001/18/ЕС) и использованию ГИО в замкнутых системах (90/219/ЕС с внесенными поправками в директиве 98/81/ЕС):

а) «генетически измененный организм» (ГИО) означает любой организм, за исключением организма человека, обладающий новой комбинацией генетического материала и полученный благодаря использованию современной биотехнологии;

б) «современная биотехнология» означает применение:

i) методов *in vitro* с использованием нуклеиновых кислот, включая рекомбинантную дезоксирибонуклеиновую кислоту (ДНК) и прямую инъекцию нуклеиновых кислот в клетки или органеллы; или

ii) методов, основанных на слиянии клеток организмов с разным таксономическим статусом, которые позволяют преодолеть естественные физиологические репродуктивные или рекомбинационные барьеры и которые не являются методами, традиционными для выведения и селекции;

с) «микроорганизм» означает любое микробиологическое образование, клеточное или неклеточное, которое способно к репликации или передаче генетического материала, включая вирусы, вириды, животные и растительные клетки в культуре;

d) «намеренный выпуск ГИО в окружающую среду» означает любую намеренную интродукцию в окружающую среду ГИО или комбинации ГИО, для которой не используются какие-либо меры сдерживания для ограничения их контакта с населением в целом и окружающей средой и для обеспечения высокой степени их безопасности;

e) «помещение ГИО на рынок» определяется как предоставление ГИО третьим сторонам за плату или бесплатно;

f) «использование ГИО в замкнутых системах» определяется как любая деятельность, осуществляемая в пределах какого-либо предприятия, установки или иного физического объекта, связанная с генетическим изменением организмов, в отношении которых используются конкретные меры сдерживания, эффективно ограничивающие их контакт с окружающей средой и их воздействие на нее;

j) «авария» означает любой инцидент, связанный со значительным и непланируемым выпуском ГИО в ходе их использования в замкнутой системе, который может представлять собой непосредственно или в будущем опасность для окружающей среды и/или здоровья человека.

3. Когда делается ссылка на здоровье человека, речь идет об аспектах здоровья людей, связанных с использованием ГИО и его планируемым или непланируемым выпуском в окружающую среду.

4. Если не указано иное, термины «государство», «страна» и «национальный» понимаются как относящиеся также к региональным организациям экономической интеграции, образованным суверенными государствами – членами Европейской экономической комиссии, которым их члены передали полномочия в отношении вопросов, регулируемых Орхусской конвенцией.

## РЕКОМЕНДУЕМОЕ СОДЕРЖАНИЕ УВЕДОМЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ, УКАЗАННОГО В ПУНКТЕ 7

В контексте процедур принятия решений, о которых идет речь в разделе II, рекомендуется активно уведомлять заинтересованную общественность в отношении следующей информации:

- a) предлагаемая деятельность и заявка, по которой будет приниматься решение;
- b) тип принимаемого решения (например, решение в отношении выдачи разрешения на импорт того или иного ГИО, намеренного выпуска и т.д.);
- c) государственный орган, отвечающий за принятие решения;
- d) предусматриваемая процедура, включая метод и сроки предоставления такой информации:
  - i) начало процедуры;
  - ii) возможности для участия общественности (возможности могут зависеть от конкретного случая: например, изу-

чение соответствующего досье и/или проекта решения, возможность для представления письменных замечаний, участие в каких-либо публичных слушаниях);

- iii) время и место любого намечаемого публичного слушания;
- iv) государственный орган или любой иной официальный орган, от которого может быть получена соответствующая информация и в котором хранится соответствующая информация для изучения общественностью;
- v) государственный орган или любой иной официальный орган, которому могут быть направлены замечания или вопросы, и сроки для подачи замечаний или вопросов;
- vi) указание типа экологической информации, относящейся к предлагаемой деятельности с ГИО, например уведомительное досье; и
- e) любая иная информация по усмотрению государственного органа.

## ПРИЛОЖЕНИЕ III

### РЕКОМЕНДУЕМАЯ ИНФОРМАЦИЯ, ДОСТУП К КОТОРОЙ НАДЛЕЖИТ ОБЕСПЕЧИТЬ В РАМКАХ ПРОЦЕССА УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Наряду с типами информации, перечисленными в приложении II в контексте процедур принятия решений, о которых идет речь в разделе II, следует обеспечить доступ общественности к следующей информации:

- a) общее описание ГИО;
- b) наименование и адрес уведомителя или подателя заявки;
- c) цель предлагаемой деятельности с ГИО;
- d) опыт, приобретенный в связи с намеренным выпуском в окружающую среду определенных типов ГИО;
- e) в случае предложения в отношении использования упрощенных процедур для намеренного выпуска определенных типов ГИО в окружающую среду – накопленный опыт в области намеренного выпуска в окружающую среду указанных типов ГИО;
- f) место расположения участка, где будет происходить предлагаемый намеренный выпуск ГИО в окружающую среду (в зависимости от действующих в стране нормативных и административных правил может требоваться описание конкретного участка, земельного регистра или местной общины); предполагаемые виды использования ГИО; оценка эко-

логического риска, включая описание потенциального воздействия на окружающую среду и/или здоровье человека; описание мер, если таковые предусматриваются, для ограничения потенциального неблагоприятного воздействия на окружающую среду и/или здоровье человека; описание плана мониторинга воздействия на окружающую среду и/или здоровье человека; описание мер, если таковые предусматриваются, по обработке отходов, возникающих в результате намеренного выпуска ГИО; описание плана действий в чрезвычайной ситуации;

- g) место расположения объекта, где будет происходить использование ГИО в замкнутых системах в рамках охвата данного раздела Руководящих принципов, и описание конкретных мер изоляции; описание предполагаемых видов отходов от деятельности с ГИО и методов их обработки; описание плана мер реагирования в чрезвычайной ситуации и средств его реализации;
- h) описательное резюме вышеизложенного; и
- i) основные доклады и рекомендации комитетов экспертов и консультативных органов, представленные государственным органам в соответствии с национальным законодательством.

## ВОЗМОЖНЫЕ КАНАЛЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ИНФОРМАЦИИ О ГИО ОБЩЕСТВЕННОСТИ

а) Предоставление достаточной информации общественности о типе и охвате информации о деятельности с ГИО, которой они располагают, с указанием основных условий, на которых такая информация может предоставляться или быть доступной, а также о процедуре, с помощью которой она может быть получена. Эта задача может быть решена с использованием Интернет-сайтов или с помощью регулярных публикаций;

б) создание и использование практических механизмов, таких, как:

i) доступные для общественности перечни, реестры или досье;

ii) требование к должностным лицам в отношении оказания помощи общественности в осуществлении доступа к информации; и

iii) указание контактных пунктов;

с) предоставление на безвозмездной основе доступа к информации о деятельности с ГИО, содержащейся в доступных для общественности перечнях, реестрах и досье; и

д) перечни, реестры и досье, содержащие доступную для общественности информацию о деятельности с ГИО, могут иметься в соответствующих случаях в государственных или публичных помещениях на национальном, региональном и/или местном уровне, а также на их постоянно пополняемых сайтах в Интернете.

## ПРИЛОЖЕНИЕ V

### ВОЗМОЖНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДОСТУПНЫХ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ПЕРЕЧНЕЙ, РЕЕСТРОВ И ДОСЬЕ С ИНФОРМАЦИЕЙ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С ГИО, КОТОРЫЕ СОЗДАНЫ И ВЕДУТСЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

Содержание данного приложения не имеет целью дублировать существующие национальные обязательства или какие-либо обязательства в рамках других международных организаций и механизмов, таких, как Организация экономического сотрудничества и развития и Механизм посредничества по биобезопасности и другие международные и региональные базы данных. Оно предназначено для использования в качестве контрольного перечня, который следует применять на гибкой основе в соответствии с конкретным видом деятельности с ГИО. Если некоторые или все его аспекты уже охвачены в действующем национальном или региональном реестре/базе данных/вебсайте, то создание новых механизмов не потребуется. Некоторые элементы данного пункта уже перечислены в приложении III (содержащем возможную информацию в соответствии с пунктом 10); они не имеют целью дублирование, а должны рассматриваться как взаимодополняющие. Следует обратить внимание на различную сферу охвата разделов II и III и, следовательно, приложений III и V настоящих Руководящих принципов. Государственным органам рекомендуется принять меры в рамках действующего в их странах законодательства в целях распространения, в частности, информации, перечисленной в подпунктах а)-д).

а) Законодательные акты и директивные документы, регулирующие деятельность с ГИО, подготовленные на различных уровнях (местном, национальном, региональном и международном). Сюда могут включаться описание и, в соответствующих случаях, полные тексты правовых и директивных документов, относящихся к ГИО, а также сведения о контактном(ых) пункте(ах) для получения дальнейшей информации;

б) законодательные акты и директивные документы об информировании общественности и участии общественности в процессе принятия решений в соответствии с (общими) административными законами на различных уровнях (национальном, региональном или международном);

с) международные договоры, конвенции и соглашения, относящиеся к деятельности с ГИО, такие, как Конвенция о

биологическом разнообразии, Картахенский протокол по биобезопасности и директивы Европейского сообщества 2001/18/ЕС и 90/219/ЕЕС с внесенными с нее поправками в директиве 98/81/ЕС;

д) другие важные международные документы по нормативным подходам и оценке риска, связанного с ГИО, принятые такими международными организациями, как Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Всемирная организация здравоохранения и их Комиссия Кодекса Алиментариус, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию и Организация экономического сотрудничества и развития;

е) описательное пояснение по видам деятельности с ГИО, регулируемым национальным, региональным и международным законодательством;

ф) перечень ГИО, которые были одобрены для помещения на рынок в стране, включая контактные пункты и ссылки на Интернет-сайты для получения дальнейшей информации об оценке риска в связи с этими ГИО; сюда может также включаться перечень ГИО, которые были одобрены для пищевого, кормового или какого-либо иного использования в стране, а также требования в отношении представления информации по продуктам;

г) i) уведомления и/или заявки в отношении определенных видов использования ГИО в замкнутых системах; ii) оценка риска (заключение об оценке риска); и

iii) любые решения, принятые государственными органами по таким заявкам;

h) i) уведомления и/или заявки в отношении намеренного выпуска ГИО в окружающую среду; ii) оценка риска (заключение об оценке риска); и iii) принятые государственными органами решения;

i) краткое сводное описание заявок в отношении намеренного выпуска ГИО в окружающую среду и принятых по ним решений государственных органов;

j) информация о приобретенном опыте в отношении намеренного выпуска в окружающую среду определенных видов ГИО, в частности по тем видам, для которых предлагаются упрощенные разрешительные процедуры;

к) информация о методах защиты при возникновении какого-либо риска для окружающей среды и/или здоровья человека;

л) новая информация, относящаяся к оценке риска, которая может появиться в период рассмотрения государственными органами уведомления или заявки в отношении конкретного вида деятельности с ГИО;

м) экспертное заключение по уведомлению или заявке в отношении конкретного вида деятельности с ГИО любого экспертного комитета или консультативного органа, представленное государственным органам;

н) информация о решениях по предоставлению согласия или разрешения или отказе в таковых в отношении предлагаемого конкретного вида деятельности с ГИО;

о) информация о любых ограничениях и/или условиях, которыми сопровождается любое согласие или разрешение, в том числе о причинах, по которым государственные органы налагают ограничения и/или устанавливают условия;

р) новая важная информация о конкретном виде деятельности с ГИО, в отношении которой ранее было дано согласие или разрешение, с последующим уведомлением государственных органов, которое может оказать влияние на оценку риска;

q) информация о результатах намеренного выпуска ГИО в окружающую среду, включая информацию о результатах мониторинга их воздействия на окружающую среду и/или

на здоровье человека и его последствиях для любого дальнейшего намеренного выпуска; информация о мониторинге продуктов, содержащих ГИО или состоящих из ГИО, которые были выпущены на рынок;

г) информация о решениях, принятых государственными органами в целях отзыва или изменения ограничений и условий, которыми сопровождалось выданное согласие или разрешение;

с) информация по соглашениям о заблаговременном информировании об импорте в страну живых модифицированных организмов (ЖМО), как это предусматривается Картахенским протоколом по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии (следует включить ссылку на Механизм посредничества по биобезопасности, предусмотренный в Картахенском протоколе);

т) информация, которой обмениваются государственные органы различных стран, если намеренный выпуск ГИО в окружающую среду имеет место более чем в одной стране;

ц) информация об объектах, на которых производится намеренный выпуск ГИО, и, когда это необходимо, о местах, где производится культивация ГИО в коммерческих целях. Эта информация может также включать данные по конкретным участкам, земельному кадастру или местной общине; и

v) контактные пункты для получения дополнительной информации от государственных органов.

# **Пояснительная записка к вариантам, вынесенным на рассмотрение Рабочей Группы (РГ) по ГМО (Сергей Выхрист, Европейский Экофорум).**

По результатам четырех встреч РГ по ГМО на столе переговоров осталось четыре юридически обязательных варианта и один юридически необязательный.

**Из четырех юридически обязательных вариантов, оставшихся на рассмотрение РГ, наиболее эффективным и простым в применении является Вариант 1.**

Это связано с тем, что он предусматривает самую простую процедуру внесения изменений в текст Конвенции, а именно: в Варианте 1 предлагается отменить ст. 6.11, которая фактически не распространяет правила Орхусской конвенции на деятельность, связанную с ГИО (генетически измененные организмы), а говорит лишь об абстрактной возможности применения положений ст. 6 к деятельности, связанной с выдачей разрешений на преднамеренное высвобождение ГИО в окружающую среду («Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства применяет в возможной степени и надлежащим образом положения настоящей статьи ...»); предлагает дополнить ст. 6.1(а) соответствующей ссылкой на ГИО и дополнить, исходя из этого, Приложение 1, в котором перечислены виды деятельности, к которым применяются положения ст. 6.1(а).

Этот Вариант наиболее приемлем, потому что он не требует разработки каких-либо новых положений об участии общественности в рамках Конвенции, готов к непосредственному применению и позволяет разработать в каждом государстве такие процедуры в рамках национального законодательства, которые позволяли бы эффективно применять ст. 6 к тем видам деятельности, которые связаны с ГИО.

**Вариант 2 по многим аспектам является наиболее разработанным вариантом из всех, которые находятся на рассмотрении.**

Во-первых, он изначально разрабатывался, исходя из результатов работы «Группы друзей председателя», которой была сделана попытка найти «золотую середину» между требованиями ст. 6 и действующими требованиями норм Европейского Союза.

Во-вторых, на последней (4-й) Встрече РГ этот вариант обсуждался больше всех и содержит наибольшее число компромиссных решений. Как Вариант, который может служить основой единого решения РГ, этот Вариант наиболее близок к смыслу Варианта 1 и одновременно учитывает обеспокоенность ЕС по поводу сохранения действующего законодательства Европейского Союза в отношении ГМО, без изменений, т.е. принятие данного Варианта не требует внесения существенных изменений в действующие нормы ЕС. Как общее обязательство, этот Вариант предусматривает как создание эффективного механизма участия общественности в процессе принятия решений по ГМО, так и перечень конкретных элементов такого возможного механизма.

**Вариант 3 (или 1-й Вариант ЕС) не может быть принят по следующим причинам:**

- это самый краткий по содержанию вариант, который сформулирован в общей форме и не содержит конкретного обязательства. Напротив, он создает все предпосылки не создавать никакого механизма участия общественности

в процессе принятия решений в сфере ГМО до тех пор, пока хотя бы минимальная процедура участия общественности в этой сфере не будет разработана в рамках Картахенского протокола (именно на ст. 23 этого протокола напрямую ссылается предложенный Вариант). В то же время, реальное состояние дел по Протоколу показывает, что в ближайшее время какого-либо ощутимого изменения в этой области в рамках Протокола не предвидится. Маловероятно, что Стороны Протокола смогут беспрепятственно договориться о едином механизме участия общественности в процессе принятия решений по вопросам ГМО, общее обязательство о наличии которого содержится в ст. 23 Протокола. Напротив, перспективы разработки такого механизма в рамках Картахенского протокола практически равны нулю;

- как правило, в международных соглашениях стороны стараются избежать прямых ссылок на другие действующие международные соглашения, что в этом Варианте не учтено;

- принятие данного Варианта не имеет большого значения, поскольку такой текст не меняет существа положения ст. 6.11, а лишь повторяет его со ссылкой на действующую универсальную норму международного публичного права, которая сама по себе требует серьезной доработки.

**Вариант 4 (или 2-й Вариант ЕС) получил некоторую поддержку со стороны государств ЕС (хотя далеко и не всех), а также (как возможная основа для разработки компромиссного варианта) со стороны некоторых государств ВЕКЦА.**

Сам по себе Вариант достаточно слаб и требует либо существенной доработки, либо вообще не может быть поддержан. Связанно это со следующими положениями:

- этот Вариант в той редакции, как он был предложен ЕС, противоречит структуре и духу Орхусской конвенции (Конвенция содержит общие положения о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, но не ссылается на конкретные виды деятельности, кроме как в Приложении). Введение отдельной статьи по ГМО в этой связи нарушит структуру Конвенции и приведет к дисбалансу в ней;

- процедура, предлагаемая в Варианте 2 ЕС, не связана непосредственно с положениями ст. 6., вместо этого предусматривает новую отдельную процедуру. Это оправдывается ее сторонниками, якобы, тем, что положения, непосредственно не связанные со ст. 6 Орхусской конвенции, позволят учесть все особенности ГИО в возможном применении к ним положений об участии общественности. Однако, такой подход не может быть приемлемым, исходя из того, что применение ст. 6 – сложившаяся практика по многим вопросам, связанным с охраной окружающей среды, и принятие отдельной процедуры лишь для одного из видов деятельности, может привести к разработке таких национальных



нальных механизмов, которые, якобы, учитывая особенности ГИО, поставят под вопрос необходимость создания единой процедуры реализации Орхусской конвенции на национальном уровне;

- предложенный Вариант ЕС недоработан. Результаты переговоров на 4-й встрече показали, что ЕС не готов к реальному обсуждению текста, а находится под серьезным влиянием промышленных кругов, которые не позволяют ЕС выработать единую продуманную конструктивную позицию.

- Таким образом, хотя Вариант 4 и достоин внимания, он слишком слабо разработан, чтобы выполнить мандат РГ по ГМО.

**Юридически необязательным вариантом являются Руководящие принципы по доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Этот вариант не может быть приемлемым по нескольким причинам:**

- юридически необязательный документ не предусматривает контроля его исполнения;

- отсутствие четко определенного обязательства (соблюдение которого контролируется или хотя бы отслеживается), как правило, приводит к тому, что такое обязательство не соблюдается;

- применение необязательного (рекомендательного) документа, как правило, приводит к разработке неодинаковых процедур его реализации (Руководящие принципы не предусматривают четкой процедуры, а лишь содержат перечень необходимых элементов, которые могут содержаться в разрабатываемой на национальном уровне процедуре);

- исходя из ситуации, которая на сегодняшний день сложилась в большинстве государств СНГ, только наличие юридически обязательного документа может гарантировать хотя бы минимальную безопасность граждан в условиях расширяющегося рынка ГИО.

Более подробную информацию по деталям заседаний Рабочей Группы по ГМО – см., пожалуйста, на сайте Экономической Комиссии для Европы (UNECE) - <http://www.unece.org/env/pp/news.htm>, по вариантам, вынесенным на рассмотрение Рабочей Группы (РГ) по ГМО – см., пожалуйста, на <http://www.unece.org/env/documents/2004/pp/mp.pp/ac.2/mp.pp.ac.2.2004.4.r.pdf>

# РЕКОМЕНДАЦИИ

## Первой региональной встречи НПО по вопросам ГМО и биобезопасности

Душанбе, Таджикистан, 12-13 декабря 2004

Мы, представители экологических общественных организаций Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Узбекистана, России и Таджикистана - участники первой региональной встречи НПО по вопросам ГМО и биобезопасности (Душанбе, 12-13 декабря 2004):

- признавая исключительную ценность биологического разнообразия и исключительную важность центров происхождения и центров генетического разнообразия для человечества;
- подчеркивая уникальность экосистем наших стран и региона Центральной Азии в частности, и их огромное значение в глобальном масштабе и необходимость их сохранения;
- ссылаясь на Конституции наших стран, в которых отражены права граждан на благоприятную окружающую среду;
- напоминая, что наши страны присоединились к Конвенции о биологическом разнообразии и что Таджикистан присоединился к Картахенскому протоколу по биобезопасности, и являются странами взявшими на себя соответствующие обязательства;
- подтверждая принцип принятия мер предосторожности, отраженный в Принципе 15 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию;
- сознавая, быстрое распространение современной биотехнологии и растущую обеспокоенность общественности в связи с ее потенциальными рисками и негативным воздействием на биологическое разнообразие и естественные экосистемы и здоровье человека;
- выражая обеспокоенность деятельностью крупных биотехнологических транснациональных корпораций, стремящихся с помощью патентования и использования живых измененных организмов установить контроль над большей частью продовольственного рынка;
- принимая во внимание ограниченные возможности стран в реагировании на характер и масштаб известных и потенциальных рисков, связанных с живыми измененными организмами, а также малую осведомленность широкой общественности стран региона о современной биотехнологии и ее потенциальных рисках;

### РЕКОМЕНДУЕМ

- **Правительствам наших стран**
- **Ключевым министерствам и ведомствам;**
- **Государственным органам ответственным за биобезопасность;**

- рассмотреть вопрос о скорейшем присоединении к Картахенскому Протоколу по биобезопасности, который позволит основывать решения на принципе предосторожности и создать стимулирующую среду для экологически безопасного применения биотехнологии.

- ввести в наших странах 5-летний мораторий на любой выпуск в окружающую среду генетически-модифицированных сельскохозяйственных и других культур (как коммерческое производство, так и тестовые поля).

- ввести в наших странах 5-летний запрет на импорт репродуктивного ГМ-материала и коммерческих ГМ-семян самоопыляющихся растений (включая гуманитарную помощь).

- всячески продвигать и поддерживать экологически безвредные альтернативы ГМ культурам, такие, как агроэкологическое и органическое земледелие, которые способны удовлетворять потребности населения в продуктах питания в долгосрочной перспективе и обеспечивать устойчивое развитие сельского хозяйства и продовольственной независимости;

- гарантировать широкое и открытое вовлечение общественности в разработку и реализацию закона по биобезопасности и

других нормативно-правовых актов, связанных с вопросами биобезопасности, в процесс принятия решений, мониторинга и контроля по вопросам биобезопасности, в частности гарантировать участие представителей общественных организаций в национальных комиссиях, независимых экспертных группах по оценке риска и других официальных органах, которые будут заниматься вопросами биобезопасности;

- создать открытые базы данных с всеобщей информацией о производстве и использовании любых видов и сортов ГМО и продукции с их содержанием; обеспечить открытый доступ к ним широкой общественности;

- законодательно закрепить право за местными органами власти на создание зон свободных от ГМО на их территории, а также право фермеров на сохранение традиционного семенного фонда;

### Список организаций, подписавших рекомендации:

1. Экологическая организация «Ради Земли», Таджикистан (член Альянса НПО СНГ «За биобезопасность!»);  
*Тимур Идрисов*
2. Альянс НПО СНГ «За биобезопасность!», Экологический клуб «Эремурус»; Россия  
*Татьяна Саксина*
3. НПО «Глобальное и локальное информационное партнерство», Кыргызстан  
*Майя Валиева*
4. «Движение зеленых Грузии»/Друзья Земли – Грузия  
*Георгий Маградзе*
5. НПО «Эко-Образ», Казахстан  
*Мария Жиркова*
6. Фонд интеграции экологической культуры, Казахстан  
*Мурат Мендеш*
7. НПО «Сотрудничество для развития», Таджикистан  
*Курбонали Партоев*
8. Международный фонд «Кухистон», Таджикистан  
*Светлана Благовещенская*
9. НПО «Зан ва замин», Таджикистан  
*Меҳри Каримова*
10. НПО «ОРИПР», Таджикистан  
*Иван Загребельный*
11. Молодежный Экологический центр Душанбе, Таджикистан  
*Рахмон Болтаев*
12. Агентство экологических новостей «Greenwomen». Казахстан  
*Лидия Астанина*

# РАБОЧАЯ ГРУППА ПО ЭЛЕКТРОННЫМ СРЕДСТВАМ ИНФОРМАЦИИ

*23-24 июня 2003 года, на первом совещании решением 1/6 Стороны учредили новую целевую группу по электронным средствам информации. Этой группе было поручено, в частности, подготовить проект рекомендаций о более эффективном использовании электронных средств информации для доступа общественности к экологической информации. В решении 1/10 Стороны просили Секретариат продолжить его усилия по созданию механизма сбора, обработки и распространения информации. Обсуждались возможности применения электронных средств и работы механизмов сбора, обработки и распространения информации. Было предложено принять к сведению информацию об этой деятельности и утвердить проект решения, включая проект рекомендаций о поощрениях использования электронных средств информации.*

**23-24 июня 2003 года в Софии** по приглашению правительства Болгарии состоялось Первое совещание Целевой группы по электронным средствам информации

Заместитель министра окружающей среды Болгарии г-жа Фатми Илиаз открыла совещание и приветствовала его участников, собравшихся в Софии. Она отметила, что использование электронных средств информации для содействия осуществлению принципов Конвенции - доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию - является одним из основных приоритетных вопросов, которыми занимается министерство. Она выразила надежду, что новая группа облегчит обмен информацией об имеющейся передовой практике; будет содействовать мерам по наращиванию потенциала; и более эффективному использованию электронных средств информации для облегчения осуществления Конвенции.

Г-жа Грасия Атанасио (Всемирный банк) представила доклад об использовании стратегических средств связи для содействия устойчивому развитию. Она отметила, что Всемирный банк признал важность укрепления прав собственности на местном уровне, а также расширения осведомленности различных участников и формированию у них общей позиции для успеха проектов. Стратегические средства связи стали важны в расширении участия общественности в принятии руководящих экологических решений, что в свою очередь способствует осуществлению проектов в области окружающей среды.

В этой связи инициативные пропагандистские компании и распространение информации можно рассматривать как следующий шаг в развитии общественных информационных систем, которые в настоящее время опираются на коммуникационные стратегии для максимально широкого охвата аудитории.

Г-н Джерард Каннингэм (ЮНЕП) представил доклад о последних изменениях, связанных с инициативой по доступу к экологической информации. Он описал следующие главные элементы партнерства в предоставлении экологической информации и данных:

\*глобальная экологическая сеть Организации Объединенных Наций,

\*глобальный экологический информационный портал и

\*глобальная система экологической информации.

Информационная структура веб-сайта включает тематические и региональные порталы, получающие информацию от различных информационных служб (например, ЭКОЛЕКС, Протеус, информационный портал ГЕО). Учрежденная Служба экологической информации предоставляет общественности авторитетную и всестороннюю экологическую информацию.

Г-н Николай Денисов (ГРИД-Арендаль) сообщил о деятельности ЮНЕП по распространению экологической информации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В странах с переходной экономикой накоплен неодинаковый опыт, поэтому для развития экологических информационных систем они нуждаются в поддержке. Основное внимание в усилиях ЮНЕП/ГРИД - Арендаль по наращиванию потенциала уделяется предоставлению государствам, еще нуждающимся в поддержке, методологии и возможностей для обмена информацией по комплексной экологической оценке и составлению отчетности о состоянии окружающей среды. Он также ознакомился с имеющимся у его организации опытом в налаживании связи с общественностью и взаимодействия со средствами массовой информации для оказания помощи в составлении экологической отчетности в регионе.

Совещание дало возможность обменяться информацией и опытом в области использования средств электронной информации, а также способствовало обсуждению вопроса о порядке дальнейшего документирования информации о передовой практике и обмене такой информацией. В преддверии совещания делегациям было предложено представить в письменном виде ответы на вопросы об использовании средств электронной информации.

Секретариат подготовил и кратко представил резюме основных выводов, сформулированных на основе 14 ответов, представленных как правительствами, так и организациями. Основ-

ные положения этих ответов заключаются в следующем:

а) большинство респондентов упомянули Интернет как наиболее часто используемый источник экологической информации в электронном виде, хотя в ряде стран информация по-прежнему имеется преимущественно только в неэлектронной форме.

б) приблизительно 50% респондентов сослалось на национальные законодательства, служащие основой для защищенного законом права на информацию, хотя только в двух случаях было отмечено наличие законов, гарантирующих электронный доступ к информации и обязывающих государственные органы представлять информацию в электронной форме.

с) Лишь в некоторых ответах было упомянуто наличие электронных механизмов, используемых для расширения участия общественности, за исключением случаев передачи документов и другой соответствующей информации. Что касается участия общественности, то в некоторых случаях неэлектронному участию в процессе принятия решений отдается большее предпочтение, поскольку использование электронных средств считается менее серьезным по сравнению с личным участием.

д) Основным препятствием, использования электронных средств для обеспечения доступа общественности к информации, часто называлось отсутствие технических и финансовых ресурсов. К другим проблемам относятся недостаточное наличие экологической информации на языках меньшинств, коммерческая тайна и чрезмерная опора государственных органов на Интернет как на средство обеспечения доступа к информации без ее активного распространения.

е) В немногих ответах упоминалось использование электронных средств для расширения доступа к правосудию, хотя было отмечено, что в некоторых случаях судебные решения публикуются в Интернете.

Представитель Болгарии представил проект по созданию национального центра сбора, обработки и распространения информации о биологическом разнообразии, финансируемый Глобальным экологическим фондом

ЮНЕП (ГЭФ) и осуществляемый при содействии болгарского представительства Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Основные цели этого центра в расширении научно-технического сотрудничества и разработке механизма управления информацией о биоразнообразии.

Представитель «Хендриксон и Ко.» представил проект Э-Сообщество содействующий устойчивому и демократическому городскому планированию посредством информационных и коммуникационных технологий. Кроме того, этот проект способствует развитию э-демократии за счет электронных средств информации для расширения участия общественности в планировании и осуществлении проектов городского развития и обеспечения обмена информацией и мнениями. В настоящее время в городе Нарва создается основанная на Интернете система, пользователями которой являются официальные лица и жители Нарвы. Эта система обеспечивает участие общественности, поощряя обратную связь с пользователями и обобщая информацию, используемую при принятии решений на муниципальном уровне.

Представитель Мальты представил основанную на Интернете национальную информационную систему планирования развития. Эта система позволяет общественности направлять электронные замечания и предоставлять исходную информацию для принятия решений. Интерактивные картографические ресурсы позволяют масштабировать фактический план застройки и подробно знакомиться с предлагаемой деятельностью и состоянием хода планирования

РЭЦ представил ряд сведений о передовой практике использования электронных средств для участия общественности в принятии решений в Эстонии. Осуществляемая министерством образования программа «Прыжок тигра» направлена на обеспечение подключения всех школ в стране к Интернету

В результате ожидается, что новое поколение эстонцев будет на 100% владеть компьютерной грамотностью. В рамках аналогичного проекта под названием «Look@World» 100 000 эстонцев прошли обучение основным навыкам обращения с компьютером. Правительственный электронный портал «Сегодня я решаю» (Today, I Decide) (<http://tom.riik.ee>) позволяет гражданам представлять замечания и предложения по новым проектам законов и даже предлагать поправки к существующему законодательству.

Представитель Румынии представил новый вебсайт, освещающий прин-

ципы Орхусской конвенции, который вскоре будет запущен министерством окружающей среды. Этот проект был поддержан Региональной программой оздоровления окружающей среды для Юго-Восточной Европы (РЕРЕП) и проектом для Юго-Восточной Европы (стратегии поддержки развития в целях осуществления Орхусской конвенции в Юго-Восточной Европе). После подключения этот вебсайт позволит получать информацию о положении с осуществлением Орхусской конвенции в Румынии и связанных с этим национальных мероприятий.

Представитель Швеции рассказал о национальном вебпортале «EnviroNet» содержащем информацию об окружающей среде и экологической деятельности шведских государственных учреждений, компаний и НПО. Этот портал, управляемый Шведским агентством по охране окружающей среды, сам информацию не производит, а предоставляет ее в распоряжение общественности посредством указания ссылок на вебстраницы различных участвующих организаций.

Представитель Соединенного Королевства представил свой экологический информационный вебпортал «What's in Your Backyard» («Что там у тебя во дворе») который обеспечивает доступ к ряду данных и в настоящее время дорабатывается, с тем чтобы с его помощью получать информационные услуги, например осуществлять поиск объектов собственности для помощи гражданам в решении о приобретении собственности в конкретном районе. Электронный доступ к информации в целом предоставляется бесплатно, однако в интересах соблюдения прав на интеллектуальную собственность проводится четкое различие между правом на доступ к информации и правом отдельного лица на желаемые им виды использования такой информации. Ожидается, что эта система будет шагом вперед по сравнению с простым предоставлением электронного доступа к документам, поскольку она должна знакомить в реальном времени заинтересованные стороны с ходом принятия решения на той стадии, на которой они еще способны оказать воздействие на его результаты, и тем самым содействовать участию общественности. Эта работа связана с привлечением к ней местных жителей и открытых электронных форумов, в рамках которых люди могут обмениваться мнениями, с другими членами местного сообщества.

Представители сетей «BlueLink» (Болгария) и «Strawberry Net» (Румыния) представили электронную сеть, объединяющую экологические НПО Юго-Восточной Европы. Основная цель этого проекта в объединении се-

тей для обмена информацией и сотрудничества в решении экологических вопросов. Система состоит из национальных вебсайтов, которые предоставляют такие услуги, как распространение новостей и списков рассылки, а также включает учебный компонент. В будущем эта сеть будет участвовать в наблюдении за осуществлением Орхусской конвенции и может стать одним из узлов сбора, обработки и распространения информации Конвенции

Председатель предложила делегациям представить свои перечни национальных приоритетов исходя из перечня возможных мер, приложенного к докладу рабочего совещания в Арендале. На основе этой информации Целевая группа выявила следующие четыре приоритетные темы, которые могут послужить базой для принятия инициатив на национальном уровне и подготовки проектов рекомендаций по более эффективному использованию средств электронной информации для доступа общественности к экологической информации:

a) использование информационных и коммуникационных технологий для содействия участию общественности в решении экологических вопросов;

b) учреждение информационных центров как в виртуальной, так и реальной среде;

c) выявление стратегий по активной передаче и распространению информации;

d) решение правовых, финансовых и технологических проблем, препятствующих доступу к Интернету.

Делегация Соединенного Королевства представила проект по наращиванию потенциала, совместно разработанный департаментом окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства и ЮНЕП и посвященный поощрению экологической демократии и улучшению доступа к экологической информации. Цель этого проекта в разработке механизмов, облегчающих доступ к экологической информации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии посредством современных информационных и коммуникационных технологий.

Секретариат представил неофициальный дискуссионный документ, со структурой и методами деятельности «Центра по сбору, обработке и распространению информации» и затрагивающий ряд вопросов о его создании. В документе описаны цели создания механизма сбора, обработки и распространения информации Конвенции и представлены основные вопросы, например, охват информации, доступный через Центр по сбору, обработке и распространения информации»; языки представления информации; темати-

ческие и региональные приоритеты; Ядром “Центра по сбору, обработке и распространению информации” станет мета-уровневая информация, касающаяся прав на информацию, участия и правосудия и путей содействия их осуществлению.

“Центр по сбору, обработке и распространению информации” будет состоять из центрального и национальных узлов. Секретариат будет заниматься обслуживанием центрального узла и связями с национальными узлами. Кроме того, он сохранит за собой функции администратора вебсайта Конвенции, который станет составной частью “Центра по сбору, обработке и распространению информации” и основным местом входа в него. Вместе с тем возникает необходимость в назначении национальных координационных центров для обслуживания национальных узлов и регулярного направления в секретариат информации о соответствующих результатах осуществления Конвенции на национальном уровне.

В целом национальные узлы будут являться частью национальных экологических вебсайтов, однако ни они, ни “Центр по сбору, обработке и распространению информации” не должны содержать экологическую информацию или даже предоставлять ее.

Предусматривается, что “Центр по сбору, обработке и распространению информации” будет предоставлять не только всеобъемлющую информацию о ходе Конвенции в странах региона ЕЭК ООН, но и содержать другую информацию об осуществлении принципа 10-той Рио-де-Жанейрской декларации на глобальном, региональном и национальном уровнях.

На совещании Целевой группы по электронным средствам информации (**26-27 января 2004 года** в Женеве) речь шла об использовании электронных средств информации для осуществления экологических прав граждан и эффективного управления окружающей средой. В ряде докладов, представленных правительственными экспертами и экспертами международных и неправительственных организаций, содержались примеры использования электронных средств информации для расширения возможностей граждан. Тема совещания нашла отражение в двух основных темах Декларации принципов и Плана действий, принятых на Встрече на высшем уровне.

Совещание позволило обменяться информацией и опытом в области использования электронных средств. Делегатам было предложено ответить на вопросы о последних изменениях в использовании электронных средств информации:

a) о создании национально-вебпортала с доступом к экологической информации;

b) о разработке вебсайта с доступом к информации о состоянии осуществления Орхусской конвенции;

c) о наращивании потенциала в четырех приоритетных областях, определенных на первом совещании Целевой группы.

Большинство респондентов сообщило о том, что в их странах и организациях уже разработаны вебстраницы с экологической информацией, отвечающие смыслу пункта 3 статьи 5 Конвенции. В 25% случаев эта информация не может быть доступна через единый вебпортал, но может быть получена на нескольких вебсайтах, которые ведут различные министерства и правительственные агентства;

Приблизительно половина респондентов отметила, что в их странах уже разработан вебсайт с информацией о состоянии осуществления Конвенции в стране, а 25% сообщили о том, что такие вебсайты разрабатываются;

Наращивание потенциала в шести странах, включая страны Западной Европы, а также страны с переходной экономикой, сосредоточено на информационных центрах. Большинство этих стран сообщило о дальнейшей децентрализации распространения экологической информации среди общественности, созданием региональных и местных информационных центров.

Более 50% респондентов сообщили о партнерских соглашениях, и некоторые из них в свои ответы включили информацию об многостороннем сотрудничестве. В большинстве случаев к числу последних проектов относится сотрудничество между странами, в рамках субрегиональной инициативы (например, Пакт о стабильности для Юго-Восточной Европы). Одна делегация сообщила о партнерском соглашении о создании регистров выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ), заключенном со странами, не входящими в регион ЕЭК ООН;

Представитель сети «BlueLink» сделал сообщение об электронном портале, связывающем вебсайты природоохранных НПО стран Юго-Восточной Европы. Эта система позволяет предоставлять такие услуги, как распространение новостей и списков рассылки, а также включает в себя учебный компонент. Это один из девяти проектов, для финального конкурса в категории природоохранных вебресурсов на получение премии Stockholm Challenge Award за внедряемые в мире передовые экспериментальные проекты в области информационной технологии.

Представитель Венгрии сообщил о деятельности министерства окружающей среды по разработке комплексной

информационной системы, ГРИД-Бу-дапешт, которая включает в себя новые механизмы сбора данных и новый вебсайт, содержащий нормативно-правовую информацию, касающуюся осуществления Орхусской Конвенции.

Представитель Бельгии сделал обзор применяемой во Фландрии информационной системы рационального природопользования, имеющей тематической информации региональных природоохранных организаций.

Представитель Российского регионального экологического центра сообщил о государственных вебресурсах, обеспечивающего доступ к экологической информации. Этот портал, содержащий свыше 3 000 справочных документов, относящихся к состоянию окружающей среды в Российской Федерации, снабжен поисковой системой и интерактивным доступом к информации из 89 регионов.

Представитель организации «Миль-ёконтракт Ост-Европа» информировал о разработке национальных вебпорталов в странах с переходной экономикой для содействия обмену информацией между НПО и другими организациями и повышения информированности общественности о них путем создания электронной инфраструктуры.

Представитель РЭЦ сообщил о завершении инвентаризации экологических библиотек, коллекций и служб в странах Центральной и Восточной Европы и о публикации доклада о развитии экологических информационных систем, а также о задачах на будущее для восьми стран и территорий Юго-Восточной Европы. В доклад включены национальные планы действий, определяющие доступ к экологической информации. Кроме того, РЭЦ оказывает поддержку созданию национальных регистров выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) в Венгрии, Словакии и Чешской Республике. Для осуществления экологической стратегии стран ВЕКЦА сеть региональных экологических центров разработала совместную программу работы на 2004-2007 годы. Один из ее компонентов связан с осуществлением Орхусской конвенции и формированием институтов и определения приоритетов в области РВПЗ, электронных средств и средств массовой информации.

На совещании Целевой группы по электронным средствам информации и информационно-координационному механизму (**1-4 февраля 2005 года**, Женева) принимается постановление о продолжении работы по Конвенции на 2006-2008 годы в следующих областях:

a) выявление потребностей, ба-

рьеров и поиск решений, связанных с наращиванием потенциала, для содействия мерам по наращиванию потенциала;

б) содействие избранию общих подходов и стандартов в области доступа общественности к информационным системам для удовлетворения потребностей пользователей в информации на различных географических и политических уровнях;

с) содействие обмену примерами наилучшей практики и подготовка дальнейшей документации по тематическим исследованиям.

д) наблюдение за ходом выполнения рекомендаций, содержащихся в приложении к настоящему решению;

е) подготовка доклада и/или материала для Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества –II в Тунисе в ноябре 2005 года.

ф) рассмотрение вопроса о налаживании партнерства категории II по наилучшей практике в применении электронных средств в партнерстве с гражданским обществом и сектором ИКТ;

г) обеспечение функционирования и дальнейшее развитие информационно-координационного механизма, в том числе наращивание потенциала в поддержку национальных узловых центров информационно-координационного механизма.

На совещании (**1-4 февраля 2005 года, Женева**) рассматривался проект решения по электронным средствам информации и информационному механизму.

В нем в частности, говорится о доступных путях получения экологической информации:

а) о предоставлении общественности информации, находящейся в государственных органах и условиях ее получения;

б) обеспечении доступности для общественности списков, регистров или архивов;

с) установлении обязанности для должностных лиц оказывать поддержку общественности в получении доступа к информации в соответствии с настоящей конвенцией;

д) выделении пунктов связи и бесплатном предоставлении доступа к содержащейся в списках, регистрах или архивах экологической информации.

Были упомянуты четыре приоритетные темы, определенные на первом совещании Целевой группы:

а) использование ИТК для содействия участию общественности в решении экологических вопросов

б) создание информационных центров как в виртуальной, так и в физической среде;

с) определение стратегий по активной передаче и распространению информации;

д) преодоление правовых, финансовых и технологических барьеров для доступа в Интернет.

Было предложено включить в программу будущей работы по осуществлению Конвенции на 2006-2008 годы деятельность в следующих областях:

а) выявление потребностей, барьеров и поиск решений, связанных с наращиванием потенциала, для содействия мерам по наращиванию потенциала;

б) содействие избранию общих подходов и стандартов в области доступа общественности к информационным системам для удовлетворения потребностей пользователей в информации на различных географических и политических уровнях;

с) содействие обмену примерами лучшей практики и подготовка дальнейшей документации по тематическим исследованиям;

д) наблюдение за ходом выполнения рекомендаций, содержащихся в приложении к настоящему решению;

е) подготовка доклада и/или материала для Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества-II в Тунисе в ноябре 2005 года.

ф) рассмотрение вопроса о налаживании партнерства категории II по лучшему применению электронных средств информации в партнерстве с гражданским обществом и сектором ИКТ;

г) обеспечение дальнейшей работы информационно-координационного механизма, в том числе наращивание потенциала в поддержку национальных узловых центров информационно-координационного механизма.

## РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ СРЕДСТВ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

*Совещание 1-4 февраля 2005 года рекомендовало сторонам, подписавшим Конвенцию, и другим заинтересованным государствам принять следующие меры*

### ОБЩАЯ ПОЛИТИКА

1. Формулировать и осуществлять национальные стратегии «электронного управления» по применению электронных средств для упрощения административных процессов и услуг, придания большей прозрачности государственной администрации и повышения эффективности распространения имеющейся экологической информации, а также рассмотрения запросов общественности о представлении такой информации;

2. Оказывать поддержку снижению и, по возможности, устранению социальных, финансовых и технических барьеров, ограничивающих доступ общественности к телекоммуникационным сетям, в частности таких, как высокая плата за подключение и некачественное подключение, а также отсутствие элементарной компьютерной грамотности;

3. Поощрять использование электронных средств информации с целью облегчения участия общественности в процессах принятия экологических решений и контроля за их исполнением, в том числе:

a) оповещать общественность о соответствующих возможностях;

b) обеспечивать, чтобы общественность могла осуществлять публично задокументированную «обратную связь» в отношении предлагаемых мероприятий, планов, программ, политики и юридически обязывающих документов в электронном формате;

c) обеспечивать, чтобы представления, получаемые в электронном виде, имели аналогичный статус с представлениями, получаемыми в неэлектронном виде, в плане подготовки замечаний по ним;

4. Поощрять и вносить вклад в международный диалог по вопросам политики использования электронных средств информации с целью содействия доступу общественности к экологической информации и участию общественности в принятии экологических решений в рамках обмена опытом, документацией и передовой практикой,

передачи ноу-хау и оказания технической помощи;

5. Готовить схемы, а в случае стран-доноров оказывать финансовую и техническую помощь этим схемам, по передаче технологии и опыта с целью преодоления и снижения влияния «цифрового барьера», например в рамках двусторонних проектов;

6. Основывать представление экологической информации из государственных и негосударственных источников на оценках потребностей пользователей, контролировать форму и содержание представляемой информации с учетом потребностей пользователей и оценивать влияние предоставляемой информации с целью повышения информированности в экологических вопросах и содействия активному участию общественности;

7. Представлять информацию на национальном языке(ах) и по крайней мере базовую информацию, представляющую интерес для международного сообщества, на английском языке;

8. Готовить документы о передовой практике, относящейся к применению Конвенции на национальном и местном уровнях в областях, указанных ниже в пункте 9 с), и обмениваться информацией о ней посредством «галереи» тематических исследований Целевой группы по электронным средствам информации в режиме онлайн;

### ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА

9. Создавать экологические информационные центры, функционирующие как в физической, так и виртуальной среде, которые будут способствовать доступу общественности к информации и участию общественности в принятии экологических решений;

10. Поощрять доступ к хранимой в электронном виде экологической информации путем создания и поддержания в рабочем состоянии пунктов доступа к Интернету общего пользования;

11. Создать единый пункт доступа к ориентированным на граждан службам «электронного управления» с обеспечением скоординированного размещения информации соответствующим

государственных органов и/или указанием ссылок на другие, аналогичные сайты;

12. Нарращивать человеческий потенциал для использования электронных средств информации с целью содействия осуществлению Конвенции на основе комплексных и нацеленных на перспективу подготовки и стратегий образования для государственных должностных лиц;

13. Прилагать усилия по наращиванию институционального потенциала государственных органов по сбору, организации, хранению экологической информации и обмену ею в легкодоступных и удобных для пользователя форматах;

14. Применять апробированную методологию и/или конкретные показатели по количественной оценке результатов деятельности государственных органов в отношении использования электронных средств информации с целью содействия осуществлению Конвенции и определить конкретные цели в качестве критерия воздействия программ и проектов «электронного управления» на городские и сельские общины;

15. Внедрять и поощрять комплексные программы повышения компьютерной грамотности, включая конкретные программы подготовки, в которых увязывается использование приложений на базе информационной технологии с поощрением эффективного управления окружающей средой;

17. Обеспечивать наличие повсеместно считываемых, удобных для пользователя и легко передаваемых форматов данных и информации;

18. Поощрять участие различных заинтересованных сторон, представляющих как провайдеров, так и пользователей информации, включая гражданское общество и институты частного сектора, в разработке и использовании электронных средств с целью облегчения доступности, а также надежности доводимой до общественности экологической информации;

### ИНФОРМАЦИОННО-КООРДИНАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ

19. Поддерживать национальный вебсайт, содержащий информацию,

относящуюся к осуществлению Конвенции на национальном уровне, который будет выполнять функцию национального узла информационно-координационного механизма Конвенции;

20. Назначить контактные пункты, ответственные за сбор, обработку и обновление информации, содержащейся в национальном узле, и за представление необходимой информации в центральный узел информационно-координационного механизма Конвенции.

## РАБОЧАЯ ГРУППА ПО РВПЗ

### Принятие и подписание Протокола по РВПЗ в Киеве

Протокол по Регистрам Выбросов и Переноса Загрязнителей (РВПЗ) – Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs) был принят на внеочередном совещании Сторон Орхусской Конвенции в Киеве 21 мая 2003 г. Встреча проходила в рамках пятой конференции на уровне министров «Окружающая среда для Европы», которая состоялась в Киеве в мае 2003 г. 36 государств и Европейское Экономическое Сообщество подписали Протокол в Киеве.

Встреча состоялась следом за церемонией подписания Протокола и двумя другими ЕСЕ Протоколами к Орхусской Конвенции, принятыми в течение Совещания, Протоколом по Стратегической Экологической Оценке Влияния на Окружающую Среду в Трансграничном Контексте (Конвенция Espoo); и добавочного протокола по гражданской ответственности Трансграничных Воздействий Промышленных Аварий и Конвенции по защите и использованию Трансграничных Вод и Международных Озер.

Протокол является первым юридически обязательным международным инструментом по Регистрам Выбросов и Переноса Загрязнителей (РВПЗ). Его цель – «увеличить доступ обществу к информации через общенациональные учреждения, связанные с РВПЗ».

При регулировании информации относительно загрязнения (а не непосредственно загрязнения), протокол, как ожидается, поможет осуществить нисходящее давление на уровнях загрязнения, поскольку никакая компания не будет хотеть быть идентифицированной как наибольший загрязнитель. РВПЗ является реестром загрязнителей от промышленных источников и других ресурсов.

### Ратификация и доступ к Киевскому Протоколу по РВПЗ

Все государства могут присоеди-

ниться к Протоколу, включая те, которые не ратифицировали Конвенцию и которые не являются членами Экономической Комиссии для Европы. Протокол задумывался как глобальный и «открытый».

С 31 декабря 2003 г. нижеперечисленные 36 государств подписали Протокол: Армения, Австрия, Бельгия, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Кипр, Чешская республика, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Молдова, Румыния, Сербия и Черногория, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Таджикистан, бывшая югославская Республика Македония, Украина и Великобритания. Кроме того, Европейское Экономическое Сообщество подписало Протокол. Но пока еще никто не ратифицировал Протокол.

Хотя период для подписания Протокола закончился 31 декабря 2003 г., Протокол открыт для присоединения (с 1 января 2004 г.) государств и региональных экономических организаций по интеграции, созданных суверенными государствами – членами Организации Объединенных Наций, которой эти государства-члены делегировали полномочия по вопросам, обозначенным в Протоколе (статьи 24 и 26).

Принятие Протокола сопровождалось резолюцией Сторон, в которой международное сообщество рекомендовало комиссиям Рабочей Группы по РВПЗ подготовиться к вступлению в силу Протокола под эгидой Встречи Сторон Конвенции. Встреча Сторон утвердила комиссии Рабочей Группы по вопросам, обозначенным в резолюции.

Согласно мандату, Рабочая Группа обязана осуществлять идентификацию и выполнение необходимых действий, которые должны быть предприняты в течение периода перед вступлением Протокола в силу, в особенности, подготовиться к реализации Протокола через разработку документов по реализации (руководства), информированию и распространению опыта.

### Содержание Протокола

В продолжение работы Группы по РВПЗ, которая собиралась на встречу Сторон в Чусинау (Молдова), Рабочая Группа продолжала работу над предварительным вариантом Протокола, действующим до вступления в силу Орхусской Конвенции под эгидой Комитета по Экологической Политике, и затем утвержденным Рабочей Группой на Встрече Сторон Конвенции.

Эти Рабочие Группы провели в целом восемь сессий между февралем 2001 и январем 2003 г.

Юридическая основа означенного может быть найдена в Конвенции в статьях 5, параграф 9 и 10, параграф 2. Протокол требует, чтобы каждая Страна установила РВПЗ, которые:

- \* являются доступными через Интернет на бесплатной основе;

- \* являются доступными для поиска, согласно отдельным параметрам (условие, загрязнитель, местоположение, среда и т.д.);

- \* являются легкими в использовании в его структуре и обеспечивают связи к другим уместным регистрам;

- \* представляют стандартизированные, своевременные данные относительно структурированной, компьютеризированной базы данных;

- \* демонстрируют переносы и загрязнения как минимум 86 загрязнителей, обозначенных в Протоколе – таких как парниковые газы, кислотные дожди, озоноразрушающие вещества, тяжелые металлы и некоторые канцерогенные веществ, типа диоксинов;

- \* демонстрируют переносы и загрязнения от некоторых типов основных источников (т.е. тепловые электростанции, добывающие и металлургические отрасли промышленности, химические заводы, мусор и сточные воды, целлюлозные и деревообрабатывающие заводы);

- \* собирают доступные данные относительно выбросов из рассеянных источников (например, транспорт и сельское хозяйство);

- \* ограничивает условия конфиденциальности;

- \* учитывают общественное участие в их развитии и модификации.

РВПЗ должны базироваться на информизирующей схеме, которая включает:

- \* обязательность;

- \* ежегодность;

- \* комплексность (воздух, вода, земля)

- \* специфичность условий;

- \* специфические загрязнители для выбросов;

- \* специфические загрязнители или отходы для переносов.

Также, как Конвенция, Протокол устанавливает минимальные требования, что означает, что Стороны свободны включить дополнительные загрязнители и условия, и Стороны, подписавшие Протокол, обязаны работать над сближением РВПЗ.

### Рабочая группа по РВПЗ работает над вступлением протокола в силу

Первая встреча Рабочей Группы по



РВПЗ прошла в феврале 2004 г. под эгидой Встречи Сторон Орхусской Конвенции и была наделена мандатом найти путь для вступления в силу и выполнения Киевского Протокола по РВПЗ. Г-н Кай Барлунд, директор отдела ЕЭК ООН (UNECE) по окружающей среде и населенным пунктам, открыл встречу напоминанием Рабочей Группе, что определение РВПЗ будет главным вызовом во многих странах, и призвал оказать поддержку через построение потенциала, обмен ноу-хау, передачу технологий и предоставление финансовой помощи.

Рабочая Группа потребовала, чтобы UNITAR, UNEP, OECD и РЭЦ Центральной и Восточной Европы, любые другие организации, вовлеченные в деятельность, связанную с РВПЗ, предоставили секретариату список их проектов. Страны-получатели были также приглашены представить идеи и предложения, которые относятся к Протоколу. Секретариат планирует собрать полный список проектов организаций и стран-получателей, их идей и предложений, относящихся к Протоколу.

Признавая, что Первая встреча Сторон Протокола может не состояться в течение нескольких лет, Рабочая Группа согласилась начать подготовительную работу, поручив Секретариату подготовить «варианты» правил процедуры и механизма присоединения к Протоколу - ключевой вопрос, обозначающий, насколько они должны соответствовать Конвенции, при условии, что Протокол открыт для присоединения тех, кто не является его Сторонами.

### **Руководство по выполнению Протокола**

Рабочая Группа также согласовала структуру документа-руководства с тем, чтобы наилучшим образом осуществлять выполнение Протокола.

Европейский ЭКОФорум представил декларацию, касающуюся необходимых шагов для повышения общественного участия в выполнении Киевского Протокола по РВПЗ - ключевого вопроса для представителей НПО, посещающих встречу.

Представитель Европейской Комиссии обнародовал планы Комиссии расширить европейский РВПЗ для полного охвата европейских РВПЗ, с тем, чтобы приспособиться к требованиям Протокола в 2006 г., когда европейское сообщество будет ратифицировать Протокол. Первым годом для «Европейского РВПЗ» должен стать 2007. Выбор Европейской Комиссией даты для ратификации мог бы потенциально повлиять на выбор времени ратификации странами ЕС и присоединившимися государствами, и поэтому мог бы стать некой подсказкой, когда Протокол мог бы вступить в силу. Чтобы

Протокол вступил в силу, его должны ратифицировать 16 государств.

Г-н Карел Блаха (Чешская Республика), кто возглавляет процесс ведения переговоров по Протоколу, был избран Председателем и г-да Мишель Аман (Бельгия) и Музафар Исобаев (Таджикистан) были избраны вице-председателями Рабочей Группы, для подготовки Второй встречи Рабочей Группы в начале 2005.

### **Основные моменты**

На первом внеочередном совещании Сторон Орхусской Конвенции, председатель Рабочей группы по РВПЗ г-н Карел Блаха (Чешская Республика) изложил основные особенности протокола: каждая Страна должна будет составлять доступные для общественности и понятные РВПЗ на основе обязательной ежегодной отчетности. Представлять отчеты будут обязаны владельцы или операторы крупных объектов, являющихся серьезными потенциальными источниками загрязнения, включая теплостанции, нефтеперерабатывающие заводы, горнодобывающие и металлургические предприятия, химические установки, установки по переработке отходов и очистке сточных вод, а также установки по производству бумаги и обработке древесины. Надлежит предоставлять информацию о выбросах и переносе 86 загрязнителей, включая парниковые газы, загрязнители кислотных дождей, разрушающие озон вещества и некоторые тяжелые металлы и канцерогены. В протоколе закреплены минимальные требования, и он не будет препятствовать любой Стране, желающей составлять более полные РВПЗ (например, охватывающие большее число видов деятельности или загрязнителей либо обеспечивающие более свободный доступ для общественности), поступать таким образом. Стороны будут призваны содействовать сближению их систем РВПЗ. Протокол открыт для государств, не являющихся Сторонами Конвенции и членами ЕЭК, и у него есть свой собственный руководящий орган и механизм для обеспечения соблюдения положений.

Уже тогда было ясно, что создание национальных систем РВПЗ будет не легким делом для многих стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) ввиду широкого перечня видов деятельности, представляющих собой как точные, так и диффузные источники, по которым необходимо будет представлять отчетность в соответствии с Протоколом. Если даже удастся преодолеть препятствия на национальном уровне, возникнет серьезная проблема с достижением согласованности усилий между странами, находящимися на различных уровнях экономического разви-

тия. В этой связи поощрение совместности создаваемых в соответствии с протоколом регистров будет особенно важным для стран ВЕКЦА. Такие регистры будут уникальными, поскольку они будут основаны на отчетности, затрагивающей различные среды, сводя воедино данные о выбросах в воздух, воду и землю и создавая тем самым комплексную, доступную для общественности систему экологической информации.

Принятие протокола стало новым шагом на пути к реализации принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации и к дальнейшему осуществлению Орхусской Конвенции. Расширяя доступ к информации о загрязнении, протокол позволит гражданам более эффективно отстаивать интересы охраны окружающей среды. Он также повысит степень ответственности делового сектора: открытый доступ к информации о выбросах и переносах побудит промышленные предприятия внедрять очистительные технологии на своем производстве и одновременно позволит продемонстрировать свои достижения в деле сокращения загрязнения. РВПЗ могут, таким образом, стать серьезным вкладом в улучшение качества окружающей среды.

РВПЗ обеспечивают доступ к важным сведениям для общественности, которая вправе быть информированной о загрязнении и его источниках. Они также предоставляют доступ к информации для органов власти, ответственных за регулирование деятельности компаний, для правительства, разрабатывающих или осуществляющих экологическую политику, и для компаний, которые лучше сознают преимущества, вытекающие из сокращения количества отходов и из применения более чистых технологий. Доступность информации для общественности будет способствовать сокращению загрязнения.

На первом Совещании, которое состоялось в Женеве (Швейцария) в феврале 2004 г. директор отдела ЕЭК ООН (UNECE) по окружающей среде и населенным пунктам Г-н Кай Барлунд подчеркнул, что несмотря на сложности при проведении процесс переговоров по Протоколу, их конечный результат представляет собой крупное достижение, принятие Протокола в Киеве является большим шагом вперед в сфере международного экологического права, позволяющим, в конечном итоге, добиться прозрачности и пролить свет на все виды деятельности, вызывающие загрязнение. Он напомнил Рабочей Группе о ее мандате, которым предусматривается создание условий для вступления Протокола в силу и подготовка первого Совещания его Сторон. Этот

мандат определен в резолюции подписавших Протокол Сторон, которая была принята на очередном совещании Сторон Орхусской Конвенции в мае 2003 г. Две основные задачи, вытекающие из этого мандата, заключаются в следующем: во-первых, в оказании содействия процессу ратификации, которая позволила бы создать регистры и способствовать в рамках наращивания потенциала обмену «ноу-хау», передаче технологий и оказанию финансовой помощи, во-вторых, подготовить первое совещание Сторон путем разработки механизмов деятельности, в частности, правил процедуры и механизма соблюдения.

В период между проведением Киевской конференции и до конца 2003 г., когда Протокол был закрыт для подписания, ни одно государство не подписало его. Это означает, что он подписан 37 Сторонами, включая 36 государств и одну региональную организацию экономической интеграции.

Были реализованы два проекта по наращиванию потенциала, осуществлением которых занимался РЭЦ для Центральной и Восточной Европы при финансовой поддержке со стороны правительства Норвегии и Нидерландов в ряде присоединяющихся к ЕС стран, а также двух проектов, осуществляемых в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы, основной темой которых является повышение информированности о РВПЗ и наращивание потенциала. Один из проектов, осуществляемый совместно с правительством Чешской Республики при финансовой поддержке Нидерландов, направлен на наращивание потенциала и предоставление помощи в связи с практическим созданием системы РВПЗ, включая подготовку руководящих документов для пользователей. Другой проект, осуществляемый в пяти присоединяющихся к ЕС странах при финансировании Норвегии, направлен на разработку стратегий создания национальных регистров в соответствии с положениями Протокола и решения ЕС по Европейскому регистру выбросов загрязнителей (ЕРВЗ), создание многосторонней сети партнерских взаимосвязей и проведение ряда рабочих совещаний по наращиванию потенциала. В рамках этого проекта было проведено обследование проектов по РВПЗ в странах, присоединяющихся к ЕС. Проект по общему осуществлению Орхусской Конвенции, реализуемый в 6 странах ВЕКЦА и финансируемый программой «Европэйд», включает в себя информирование о Протоколе в рамках региональных и национальных справочников пользователей, а также проведение курсов подготовки по вопросам РВПЗ. В частности, дополнительные приоритеты, опреде-

ленные в стратегиях осуществления Орхусской Конвенции в Болгарии, Сербии и Черногории и бывшей югославской Республике Македонии, включают в себя проведение работы по практическому осуществлению проектов по созданию национальных регистров.

Документ ОЭСР о методах оценки выбросов, размещенный на веб-сайте [www.oesd.org](http://www.oesd.org), в котором содержится рекомендация по проведению оценки выбросов из диффузных источников.

Совместно с другими организациями Секретариат подготовил предварительное предложение по рамочной программе наращивания потенциала региональных, субрегиональных и национальных РВПЗ, с которой смогут ознакомиться другие заинтересованные организации. Рамочная программа будет направлена:

- a) на региональном уровне на:
  - \* разработку рекомендаций по техническим проблемам, относящимся к соблюдению и осуществлению Протокола о РВПЗ; и
  - \* проведение дальнейшей работы по созданию «виртуальной классной комнаты»;
- b) на субрегиональном уровне на:
  - \* проведение рабочих совещаний по правовым, институциональным и техническим темам, относящимся к осуществлению Протокола, по модели рабочих совещаний, проведенных в рамках подготовки предстоящего вступления в силу Орхусской Конвенции в партнерстве с региональными экологическими центрами (РЭЦ);
- c) на национальном уровне на:
  - \* реализацию программ подготовки по плановым, институциональным или техническим аспектам создания пилотного РВПЗ.

ЮНИТАР обнародовал этапы создания РВПЗ в соответствии со своей методикой:

- a. Определение целей национальной системы РВПЗ.
- b. Оценка существующей инфраструктуры, относящейся к национальным РВПЗ.
- c. Разработка ключевых элементов национальной системы РВПЗ.
- d. Проведение испытания пилотной отчетности РВПЗ.
- e. Окончательное формирование предложений по национальным РВПЗ.
- f. Организация рабочего семинара по внедрению национальных РВПЗ.

НПО «ЭКОФорум», который был в числе участников совещания, проанонсировал, что НПО нужна различная

помощь по: организации рабочих совещаний и курсов подготовки по вопросам об использовании гражданами и общинами, НПО и другими общественными организациями данных РВПЗ; организации курсов подготовки по расширению участия общественности в создании национальных РВПЗ; и подготовке и публикации брошюр, листовок и других материалов, способствующих повышению информированности, с целью содействия использованию данных РВПЗ различными заинтересованными сторонами и расширению участия общественности в формировании и создании национальных РВПЗ.

Рабочая Группа признала необходимость в разработке руководящих документов. Была представлена подробная структура формата, которая была принята Рабочей Группой.

#### **Формат руководящего документа по осуществлению Протокола по РВПЗ**

1. Введение
2. Осуществление на уровне принятия законодательных актов, предусматривающих участие и доступ общественности
3. Определение объектов (два подхода)
4. Определение данных
  - a. Методы оценки выбросов
  - b. Методики (измерения, расчеты, аналитическое оценивание)
  - c. Пороговые значения выбросов (один подход)
  - d. Пороговые значения производимых, обрабатываемых или используемых загрязнителей (один подход)
  - e. Различные виды выбросов
  - f. Переносы за пределы участков (два подхода).
5. Проверка данных и оценка качества
6. Обработка данных
7. Передача данных
8. График
9. Распространение данных и доступ общественности
10. Связи с другими базами данных
11. Диффузные источники
12. Наращивание потенциала и повышение информированности общественности.
13. Таблица определения

#### **Приложения**

1. Аналитические процедуры для 86 веществ
2. Ориентировочный перечень загрязнителей, возникающих в результате различных видов деятельности
3. Справочная информация

# ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА ПО ДОСТУПУ К ПРАВОСУДИЮ

Третье совещание Целевой группы по доступу к правосудию было проведено в октябре 2004 года в Женеве.

Во многих странах критерий процессуальной правоспособности разрабатывался через прецедентное право. В случае, если в национальном законодательстве не устанавливается критерий процессуальной правоспособности, можно предположить, что общественность имеет неограниченный доступ в суды. Была высказана мысль о том, что, поскольку в пункте 5 статьи 2 Конвенции не содержится определения неправительственной организации, содействующей охране окружающей среды, критерии процессуальной правоспособности НПО толкуются по-разному в различных странах. Они включают, к примеру, предварительное признание ассоциации административными властями либо же существо и охват осуществляемой организацией деятельности. Некоторые участники предложили Целевой группе рассмотреть вопрос об обобщении итогов передового опыта для оказания помощи странам в разработке критериев процессуальной правоспособности, в частности в отношении неправительственных организаций, что соответствовало бы цели Конвенции относительно более широкого доступа к правосудию.

Было отмечено, что, хотя в некоторых странах специальные коалиции не имеют доступа в суды в связи с обеспокоенностью о возможном злоупотреблении подобным доступом со стороны НПО, образованных компаниями с целью возбуждения дел против своих конкурентов, подобный критерий не следует применять без исключений, поскольку случаи злоупотребления, как правило, редки. Фактически, это может значительно ограничить доступ общественности к правосудию, поскольку во многих случаях специальные коалиции формируются с целью разделения судебных издержек либо объединения группы затрагиваемых лиц с целью реагирования на существующую в определенном месте непосредственную угрозу.

Целевая группа обсудила вопрос о территориальном аспекте деятельности НПО как критерии процессуальной правоспособности. Несколько экспертов предложили внести ясность в вопрос о том, каким образом реализация этого критерия соотносится с положением о недискриминации, закрепленным в пункте 9 статьи 3. В некоторых странах возбуждать дела в судах могут лишь национальные организации или организации, действующие в нескольких регионах. В других

странах экологические права, как правило, признаются в национальном законодательстве лишь в качестве прав личности, что делает практически невозможным для НПО возбудить дело в суде.

Многие участники сочли, что с учетом таких различий будет весьма сложно договориться о ряде рекомендаций, в которых отражался бы передовой опыт в этой области. Другие посчитали, что было бы полезно собрать информацию и дела из различных законодательных систем и что согласование рекомендаций помогло бы прояснить данные вопросы, в частности, в странах, где критерии процессуальной правоспособности четко не прописаны в национальном законодательстве, однако конституционные положения позволяют прямо ссылаться на международные документы в национальных судах.

При ответе на вопрос о механизмах ограничения либо сокращения расходов по осуществлению процедур обзора и финансирования доступа к правосудию, а также их основных преимуществ и/или недостатков большинство отвечающих сослалось на схемы правовой (т.е. финансовой) поддержки и/или правовой (т.е. консультативной) помощи. Однако подобные схемы не всегда доступны во всех странах. Основными недостатками подобных схем является их недоступность в большинстве стран для юридических лиц, условие о недостаточных финансовых средствах для покрытия всех издержек судебного процесса, а также ограничения по выбору юридических представителей. Иные упомянутые схемы включают в себя освобождение от выплат судебных издержек в спорах, касающихся компенсаций за ущерб в связи с загрязнением; широкое использование административных процедур обзора; признание процессуальной правоспособности групп лиц; а также отказ от требования о юридическом представительстве.

Большинство респондентов отметили, что принцип «платит загрязнитель» редко принимается во внимание при сокращении издержек процедур обзора и/или финансирования доступа к правосудию. В противном случае загрязнитель должен был бы оплачивать судебные издержки. Однако представляется, что этот принцип применяется лишь ретроактивно, а не до процедуры. Некоторые респонденты предложили учредить фонд финан-

сирования процедур обзора, куда бы поступали средства от связанных с загрязнением сборов, налогов, штрафов и конфискованная выручка.

В качестве основной формы альтернативного решения споров было упомянуто посредничество. Его преимущества включают в себя большую возможность найти выигранные решения; экономия с точки зрения как издержек, так и времени; а также добровольный характер участия в посредничестве, что облегчает долевое участие и принятие его результатов всеми вовлеченными сторонами. В том что касается особых случаев рассмотрения дел омбудсменом, то некоторые участники отметили важность независимости данного института. Была выражена обеспокоенность относительно результата посредничества для третьих сторон.

Среди препятствий нефинансового характера для обеспечения доступа к правосудию часто упоминались задержки и малое количество случаев вступления судебных решений в силу, отсутствие у профессиональных юристов соответствующего опыта, плохое понимание поставленных проблем среди общественности и неадекватные критерии процессуальной правоспособности. Большинство респондентов считали, что Целевой группе следует решать данные проблемы путем изучения способов повышения уровня осведомленности и знаний в области охраны окружающей среды через обучение, непрерывный процесс обсуждения и обмен информацией о таких препятствиях.

Впоследствии Целевая группа смогла бы компилировать передовой опыт в данной области либо принять рекомендации о том, как преодолеть такие препятствия. Вместе с тем некоторые респонденты посчитали, что такие вопросы лучше всего следует решать на национальном уровне. Некоторые участники предложили решить их на форуме, в котором приняли бы участие министерства юстиции Сторон Конвенции и подписавших ее участников либо иные соответствующие органы, в особенности в связи с тем, что множество обсуждаемых Целевой группой вопросов входит в их компетенцию. 25. Целевая группа возвратилась к рассмотрению вопроса относительно сопряженных с судебным процессом расходов. В отличие от достаточно символических судебных издержек расходы на оказание экспертных и юридических услуг могут

являться весьма значительными. Если, к тому же, судебные расходы должен оплачивать проигравший в судебном разбирательстве, это может оказать негативное воздействие на судебные разбирательства, в которых отстаиваются интересы общественности по вопросам, касающимся окружающей среды. Может быть рассмотрен вопрос об ограничении применения подобного правила о том, что проигравший судебный процесс оплачивает все судебные расходы, однако это может привести к неравному отношению к сторонам разбирательства. В некоторых странах подобные правила применяются только в отношении судебных издержек, а расходы на услуги экспертов и юридические услуги каждая сторона покрывает самостоятельно. Хотя это и может ограничивать денежные выплаты стороны, отстаивающей интересы общественности, это также означает, что, в случае если НПО выигрывает дело, что приводит к наилучшей реализации природоохранного законодательства, организации тем не менее придется оплачивать свои собственные издержки.

В странах, где услуги судебных экспертов недоступны, сторонам спора

приходится оплачивать стоимость технической и иных видов экспертизы, что оказывает значительную финансовую нагрузку на НПО.

Было высказано предложение, чтобы компенсация за «боль и страдания», причиненные судебным разбирательством, также учитывалась при обсуждении вопроса об издержках как сдерживающего фактора в обращении к доступу к правосудию. В качестве относящегося к делу вопроса было также упомянуто препятствие, связанное с так называемыми «стратегическими исками против общественного участия». 28. Было признано важное значение промежуточного судебного запрета. Рост судебных издержек и связанная с ними неопределенность, в совокупности с подачей ответчиками встречного иска за убытки, причиненные отсрочкой, а также требования внесения судебного залога для покрытия таких убытков, были упомянуты в связи с проблемой сроков. В этом отношении Председатель обратил внимание Целевой группы на Рекомендацию № R (89) 8 Комитета министров Совета Европы о предварительной судебной защите в административных делах.

Целевой группе было предложено обсудить вопрос о том, какая дальнейшая работа по доступу к правосудию должна быть проведена под руководством образованных в соответствии с Конвенцией органов и в какой форме. По общему согласию было принято решение о необходимости более неформального и ориентированного на практику подхода. Было сделано два особых предложения: первое касалось использования семинаров и электронных средств информации с целью обмена информацией и дальнейшего обсуждения передового опыта в области доступа к правосудию; второе - учреждения форума для дальнейшего обсуждения конкретных вопросов доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, куда бы вошли представители министерств юстиции либо равнозначных национальных органов, а также собственно судебных органов, и при участии представителей организаций юристов и иных компетентных межправительственных и неправительственных организаций. Целевая группа приняла решение предложить Совещанию Сторон через Рабочую группу Сторон рассмотреть вопрос о соответствующей процедуре и форуме для такой дальнейшей работы.

# ДОКЛАД

## «ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ФОРУМАХ»

*На Первом совещании Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды в г. Лука (Италия, 21-23 октября 2002 года) был обнародован доклад «Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию в международных форумах» (текст документа – <http://www.unep.org/env/documents/2002/pp/tr.pp.2002.18.r.pdf>).*

### ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем документе изучается вопрос о том, каким образом Конвенцию Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусскую конвенцию), можно использовать в интересах содействия участию общественности в международном процессе принятия решений. В Орхусской конвенции содержится требование о том, чтобы каждая Сторона способствовала «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»<sup>1</sup>.

*Термин «форумы» используется в настоящем документе с целью охвата многочисленных различных типов организаций и процессов, отраженных в нем.*

2. Международные организации и процессы во все большей степени могут воздействовать на национальные процессы принятия решений и определять социальную и экономическую политику, которая имеет далеко идущие экологические последствия.

Однако международные организации нередко являются менее транспарентными и открытыми для участия общественности, чем национальные учреждения. Поэтому Комитет по экологической политике ЕЭК ООН решил подготовить анализ практики участия общественности в международных форумах и связанных с этим потенциальных проблем<sup>2</sup>. В настоящем документе содержатся результаты этого анализа и излагаются уроки, полученные в ходе обзора существующих правил и практики.

3. Орхусская конвенция явилась результатом международного процесса, в рамках которого осуществлялась деятельность по определению концеп-

ции участия общественности в контексте устойчивого развития. Конвенция содержит три принципа, которые в общих чертах предусматривают, что общественность должна иметь доступ к информации, право участвовать в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, и доступ к правосудию в контексте независимого процесса обзора. И хотя сформулированные в Конвенции обязательства относятся главным образом к национальному уровню, они отражают договоренность, достигнутую между государствами еще в 1992 году в ходе проведения встречи на высшем уровне «Планета Земля», о том, что «экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан - на соответствующем уровне»<sup>3</sup>.

И действительно, в Повестке дня на XXI век содержится обращенный к Организации Объединенных Наций, международным учреждениям, занимающимся вопросами финансирования и развития, и межправительственным организациям и форумам призыв содействовать участию общественности<sup>4</sup>.

4. Хотя международные организации и процессы, рассмотренные для целей настоящего документа, иногда совершенно по-разному трактуют концепцию участия общественности, все они сходятся в том, что вклад общественности в разработку их политики, правил, программ, договоров и других процессов принятия решений играет важную роль. Например, Организация Объединенных Наций на протяжении длительного времени признает преимущества участия общественности в ее деятельности. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, учреждая Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в ходе проведения Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды 1972 года, предложила тем «неправительственным организациям, которые занимаются проблемами окружающей среды, оказывать полную поддержку Организации Объединенных Наций и сотрудничать с ней в целях достижения

возможно более высокой степени сотрудничества»<sup>5</sup>. ЮНЕП признает, что участие общественности привносит многочисленные различные перспективы в проводимую работу, что оно расширяет сферу охвата и воздействие стратегий ЮНЕП и что оно оказывает помощь ЮНЕП в достижении ее целей на национальном уровне<sup>6</sup>. Аналогичным образом, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) подчеркивает преимущества участия общественности, рассматривая его в качестве важного вклада в процесс разработки более эффективной политики и основного элемента надлежащего управления, который позволяет задействовать новые источники выработки политических идей, способствует увеличению доверия общественности к Организации и повышает качественный уровень демократии<sup>7</sup>.

5. Для целей настоящего документа были изучены правила и практика в области участия общественности в деятельности ряда международных форумов. К их числу относятся Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), принятые в ее рамках пять природоохранных договоров и процесс «Окружающая среда для Европы» ЕЭК ООН; Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), включая два из ее многосторонних природоохранных соглашений (Конвенция о биологическом разнообразии и Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения); Европейская комиссия (ЕК); Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); Североамериканская комиссия по экологическому сотрудничеству (КЭС); Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС); Комиссия по устойчивому развитию (КУР) Организации Объединенных Наций; Всемирная торговая организация (ВТО); и два европейских региональных форума: Международная комиссия по охране Рейна и Комиссия по охране морской среды Балтийского моря (Хельсинкская комиссия).

6. В настоящем документе предпри-

нимаются попытки сформулировать принципы, которые не только соответствуют положениям Орхусской конвенции, но и имеют смысл с точки зрения различающихся потребностей международных форумов (отличных от национальных правительств, как это предусматривается в самой Орхусской конвенции).

*В настоящем докладе не проводится оценки соблюдения положений Орхусской конвенции.*

7. В данном документе охватываются принципы участия общественности, согласованные в рамках Орхусской конвенции, и проводится их рассмотрение в свете правил и практики различных международных форумов, а также развиваются уроки, извлеченные в результате анализа этих правил и практики. Эти уроки отражают особенности наилучшей практики рассмотренных организаций, а также аспекты участия общественности, которые могли бы быть усовершенствованы, т.е. аспекты, которые можно установить путем рассмотрения упущений или изучения ошибочной практики этих организаций. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы попытаться рассмотреть сквозь эти различия общие элементы надлежащей практики участия общественности.

8. Организации, рассмотренные для целей настоящего исследования, имеют самые различные полномочия и по-разному работают со своими странами-членами: цель добавления (только на английском языке) заключается в том, чтобы отразить этот аспект в максимально возможной степени.

9. Каждая из рассмотренных организаций имеет особый мандат и осуществляет особый процесс принятия решений. Например, Европейский союз, в отличие от других международных организаций, является региональной организацией экономической интеграции с определенным уровнем суверенитета. Европейский союз подписал Орхусскую конвенцию, и когда он ратифицирует Конвенцию, она будет применяться к ЕС как к государственному органу<sup>8</sup>. ЕЭК ООН и ЮНЕП обеспечивают форум для ведения переговоров по многосторонним природоохранным соглашениям в дополнение к такой функции, как разработка региональной и международной экологической политики. ОЭСР является форумом для стран-членов, которые вырабатывают общую позицию по проводимой политике на основе консенсуса. КЭС является международной организацией, созданной для рассмотрения региональных экологических вопросов

в Северной Америке, оказания помощи в предупреждении возможных торговых и экологических конфликтов и содействия эффективному применению правовых норм по охране окружающей среды<sup>9</sup>.

Всемирная торговая организация является не только форумом для ведения переговоров по торговым соглашениям, но и выполняет также важную функцию по урегулированию споров. ЭКОСОС координирует все операции Организации Объединенных Наций в области экономической и социальной деятельности, включая окружающую среду, и осуществляет наблюдение за ними, в то время как КУР была создана с целью продолжения деятельности по содействию экологически устойчивому развитию, начало которой было положено на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию 1992 года. Действуют различные европейские региональные форумы, в функции которых входит обеспечение рационального использования совместных природных ресурсов. Однако даже с учетом этих различий из каждого из них могут быть извлечены некоторые общие принципы и уроки в интересах совершенствования процесса участия общественности.

10. В настоящем документе предпринимаются попытки объединить тенденции и общую практику и недостатки, касающиеся экологического доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию в международных форумах, которые характерны для организаций и процессов, рассмотренных в добавлении.

11. На практике доступ к информации в рамках многих международных форумов осуществляется, как правило, на специальной основе с ограниченным кругом четко

оговоренных правил и процедур. В практике большинства форумов, рассмотренных в настоящем докладе, не проводится различия между доступом к общей информации и доступом к экологической информации. Международные форумы все чаще предоставляют общественности доступ к окончательным документам через свои веб-сайты. Лишь некоторые форумы имеют в своем распоряжении письменные руководящие документы или четкие руководящие принципы, посвященные вопросу о том, какой подход персонал и представители общественности должны применять в отношении таких запросов. Уроки, которые можно было бы извлечь из настоящего обзора, касаются таких вопросов, как право общественности на доступ к информации,

необходимость осуществления последовательного процесса, важность доступа для всех представителей общественности, доступ ко всей релевантной информации, транспарентная информационная система, своевременность, низкие затраты и доступная форма и обоснованные причины и ясные процедуры для отказа.

12. Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, во многих международных форумах также все чаще обеспечивается на специальной основе с ограниченным кругом четко оговоренных правил и процедур. В большинстве международных форумов, рассмотренных в настоящем докладе, не проводится различия между общим участием общественности и участием общественности в деятельности, касающейся окружающей среды. В целом в большинстве форумов установлены правила аккредитации НПО для их участия в совещаниях в качестве наблюдателей, однако в этих форумах не сформулировано четких предписаний,

касающихся представления замечаний в рамках процесса принятия решений, в частности, подготовки проектов решений или политики. Многие форумы действительно разрешают и поощряют участие общественности в деятельности различных рабочих или целевых групп, однако этот вопрос решается, главным образом, конкретными руководящими органами. Уроки, которые можно было бы извлечь из настоящего обзора, касаются таких вопросов, как необходимость дальнейшего поощрения участия общественности, необходимость разработки четко сформулированных процедур, важность обеспечения возможности для участия всех представителей общественности, доступный процесс аккредитации, открытие всех процессов принятия решений для некоторого уровня участия общественности, своевременность, обеспечение широкого круга механизмов участия общественности и оказание определенной финансовой помощи в интересах обеспечения участия представителей общественности.

13. Доступ общественности к правосудию в международных форумах обеспечивается в редких случаях. В настоящем документе понятие «доступ к правосудию» определяется в весьма широком смысле и включает в себя те случаи, когда граждане могут обращаться с просьбой провести расследование или участвовать в существующих механизмах урегулирования споров. В целом даже тогда, когда такие механизмы существуют в теории, на практике для граждан или НПО, как

правило, оказывается достаточно сложным получить доступ к правосудию в контексте международного форума, и даже тогда, когда они получают его, то средствами правовой защиты является всего лишь расследование, а не принудительное применение правовых норм, изменение политики или приказ о судебном преследовании. Уроки, которые можно было бы извлечь из настоящего обзора, касаются таких вопросов, как важность доступа общественности к определенному типу процесса рассмотрения, необходимость справедливого, открытого и транспарентного судопроизводства, широкая интерпретация процессуальной правоспособности, обзор процесса доступа к информации и участия общественности, обзор правил международных организаций и обзор национальных норм.

14. Используемое в настоящем докладе понятие «извлеченные уроки» основывается на принципах, содержащихся в Орхусской конвенции, правилах и практике деятельности международных организаций и различиях между международными организациями и национальными правительствами (которым адресована Орхусская конвенция). В данном случае цель заключается в соблюдении духа Орхусской конвенции в контексте международных форумов: другими словами, формулировки необязательно будут одинаковыми в каждом конкретном случае.

## **I. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ**

15. Орхусская конвенция требует от каждой Стороны гарантировать право на доступ к информации по вопросам, касающимся окружающей среды. В статье 4 устанавливаются рамки, в которых общественность может получать доступ к экологической информации от государственных органов. Применительно к тем случаям, когда представитель общественности запрашивает информацию, в Конвенции устанавливаются критерии и процедуры, регламентирующие процесс предоставления информации или отказа в ней. Согласно Конвенции, все лица имеют право на доступ к информации.

16. В большинстве международных форумов, рассмотренных в настоящем документе, существует практика доступа к информации, которая относится к любой информации, - и не только к информации по экологическим вопросам. Все рассмотренные в настоящем документе форумы предоставляют общественности доступ к некоторым документам через свои вебсайты и по соответствующей просьбе, и во многих форумах установлены правила, касающиеся

неразглашения и разглашения информации. Однако лишь в некоторых форумах в письменном виде сформулирована политика или разработаны четкие руководящие принципы, касающиеся того, какой подход персонал и представители общественности должны применять в отношении таких запросов.

### **ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ**

17. В Орхусской конвенции устанавливается право на доступ к информации для представителей общественности. Международные организации все более активно разрабатывают политику обеспечения доступа к информации, которая предусматривает, что информация должна быть доступной для общественности, за исключением тех случаев, когда соблюдается критерий необходимости сохранения конфиденциального характера этой информации. Например, в соответствии со своим информационным режимом ВТО снимает ограничения с распространения всех официальных документов с некоторыми критериями изъятия и процессом снятия ограничений<sup>10</sup>. В соответствии с политикой предоставления доступа к информации ОЭСР все документы ОЭСР являются доступными для общественности, если только они конкретно не предназначены для официального пользования или не отнесены к категории конфиденциальных<sup>11</sup>. Граждане и резиденты ЕС, а также лица, имеющие компании, зарегистрированные в ЕС, имеют доступ к документам учреждений ЕС. Существуют некоторые ограничения и случаи, в которых право на доступ к документации не будет предоставляться, однако эти ограничения четко определены и из них могут делаться некоторые исключения с учетом заинтересованности общественности в доступе к информации<sup>12</sup>.

***Извлеченные уроки:** Доступ общественности к информации во все большей степени рассматривается в качестве права, и международные форумы пользуются преимуществами обнародования информации, которой они располагают, если только она не охватывается четко установленными основаниями для отказа в ее предоставлении.*

18. Крайне ограниченное число международных организаций имеют четкие нормы для предоставления общественности доступа к информации. Хотя они поощряют проведение такой политики на национальном уровне, многие организации предоставляют большинство своих документов на своих вебсайтах или по просьбе с ограни-

ченными указаниями, прежде всего в отношении того, какие документы являются доступными и кто может иметь доступ к ним. Это может затруднять доступ общественности в тех случаях, когда документы могут относиться к «серой» области, т.е. такие документы, как подготовительные или справочные документы, используемые в процессах принятия решений. Это также затрудняет доступ в тех случаях, когда документы отсутствуют на вебсайте, когда представители общественности не имеют доступа к электронной информации или когда документ был отнесен к категории конфиденциальных как не подлежащий распространению среди представителей общественности. Как представляется, международные форумы признают, что подготовка четко установленных норм позволяет усовершенствовать процесс доступа к информации.

Например, в рамках проекта стратегии участия гражданского общества в деятельности ЮНЕП признается необходимость разработки «гораздо более эффективных» механизмов поддержки принципов предоставления доступа к информации<sup>13</sup>. Кроме того, в новом предписании ЕС о доступе к информации подробно излагаются особенности четко сформулированного процесса, который понятен для представителей общественности и персонала учреждений ЕС<sup>14</sup>. Этот четко сформулированный процесс также определяет основания для обжалования в тех случаях, если в предоставлении информации неправомерно отказано<sup>15</sup>.

***Извлеченные уроки:** Общественность могла бы иметь более последовательный и надежный доступ к информации, если бы международные форумы разработали четкий набор процедур для представителей общественности, которые регламентируют порядок запрашивания информации.*

### **ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕХ, КТО ИМЕЕТ ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ**

19. В большинстве случаев международные форумы, как представляется, считают, что чем больше людей имеют доступ к их информации, тем лучше для информирования и участия общественности. Международные организации все чаще размещают большинство окончательных документов и любые подготовительные документы, относящиеся к просьбе о предоставлении замечаний, на своих вебсайтах. Это означает, что эти документы будут доступны для любого представителя общественности, который может получить доступ к вебсайту или, в слу-

чае Организации Объединенных Наций, доступ к хранилищу данных. Например, Организация Объединенных Наций стремится обозначать большинство своих документов как «документы, предназначенные для общего распространения», и делает их доступными через свой вебсайт и информационные хранилища во всем мире<sup>16</sup>.

**Извлеченные уроки:** Согласно наиболее эффективной практике, любое физическое или юридическое лицо сможет запрашивать и получать доступную для общественности информацию без различия гражданства, национальной принадлежности или местожительства и без необходимости доказывать юридическую или иную заинтересованность.

### ТЕМАТИЧЕСКИЙ ОХВАТ ИНФОРМАЦИИ

20. Нынешняя политика международных организаций в области доступа общественности к информации, как правило, не ограничивается каким-либо одним конкретным сектором, таким, как окружающая среда. Это подкрепляет широкое определение, содержащееся в Орхусской конвенции, где «экологическая информация» включает в себя информацию о состоянии элементов окружающей среды, факторах, которые воздействуют на окружающую среду, процессах принятия решений и о состоянии здоровья и безопасности людей. Международные организации, как представляется, осознают, что представители общественности желают иметь доступ ко всем видам информации. Кроме того, поскольку окружающая среда является сектором, ощущающим на себе воздействие любых других решений в социальной, экономической и институциональной сферах, международные организации пришли к пониманию того, что природоохранные организации граждан будут заинтересованы как в экологических решениях, так и в решениях, оказывающих воздействие на окружающую среду.

Например, до неудавшейся разработки многостороннего соглашения по инвестициям ОЭСР не понимала, какую большую заинтересованность этот тип информации может вызвать среди природоохранных организаций граждан, и не предоставляла доступ к обсуждавшимся проектам. Широкомасштабная реакция и требования общественности об обеспечении открытости, которые породила эта скрытность, заставила ОЭСР организовать доступ к документам в процессе разработки Руководящих принципов для многонациональных предприятий с гораздо большей степенью открытости<sup>17</sup>.

**Извлеченные уроки:** Международные форумы могли бы получить преимущества в результате предоставления общественности доступа к информации, которая имеет важное значение для принятия решений, оказывающих воздействие на окружающую среду. На практике она могла бы включать в себя информацию о сельском хозяйстве, транспорте, инфраструктуре, финансах, торговле и других областях, относящихся к охране окружающей среды и экологически устойчивому развитию.

21. Еще один аспект тематического охвата информации касается того, какие типы документов являются доступными, особенно с учетом многочисленных видов процессов принятия решений, в которых участвуют международные форумы. Например, вебсайт ОЭСР содержит информацию, относящуюся ко всем областям работы ОЭСР, включая решения, решения-рекомендации, заявления, руководящие принципы и доклады<sup>18</sup>. Один сложный вопрос заключается в том, следует ли предоставлять доступ общественности к проектам документов и подготовительным документам. Как представляется, международные форумы все чаще предоставляют доступ к проектам документов и подготовительным документам в тех случаях, когда это необходимо для того, чтобы общественность могла делать основанные на имеющейся информации замечания в ходе процесса принятия решений<sup>19</sup>. Например, КЭС размещает большинство документов, включая решения, доклады, проекты для обсуждения и протоколы совещаний, на своем вебсайте<sup>20</sup>.

**Извлеченные уроки:** Понятие «доступная для общественности информация» могло бы интерпретироваться в широком смысле и включать в себя все соответствующие окончательные документы, проекты документов, справочные данные и результаты анализа, исследования, исходные данные, организационную информацию, информацию, касающуюся процессов принятия решений, и информацию о пунктах связи и сроках принятия решений.

22. Некоторые международные организации разработали специальные регистры или базы данных для экологических данных, включая информацию, способствующую осуществлению многосторонних соглашений. Например, в настоящее время секретариат Картахенского протокола по биобезопасности создает центр анализа и синтеза информации о биобезопасности с целью содействия обмену информацией о живых измененных организ-

мах<sup>21</sup>. В рамках Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния ЕМЕП - программа оценки выбросов - ведет базу данных, содержащую агрегированную информацию о трансграничных выбросах загрязнителей воздуха, распространяющихся на большие расстояния в регионе ЕЭК ООН<sup>22</sup>.

**Извлеченные уроки:** Международные форумы могут обеспечивать полезную сервисную функцию путем предоставления единственного скомпьютеризованного источника или регистра для доступа общественности к экологическим данным в тех случаях, когда эти данные собираются в рамках основного мандата конкретного форума.

23. К тематическому охвату информации также непосредственно относится вопрос о том, когда и каким образом документы, предназначенные для служебного пользования, становятся доступными для общественности. В нескольких международных форумах созданы автоматические системы снятия ограничений с распространения документации с четкими временными рамками. Например, согласно принятым в 2002 году правилам ВТО, касающимся снятия ограничений с распространения документации, в тех случаях, когда член Организации представляет документ, предназначенный для служебного пользования, с распространения этого документа автоматически снимаются ограничения после его первого рассмотрения соответствующим органом или же, если это наступит ранее, через 60 дней после даты его распространения<sup>23</sup>. Если этот член желает не допустить снятия ограничений с распространения документа в эти сроки, он должен каждые 30 дней обращаться со специальной просьбой относительно сохранения конфиденциального характера этого документа в течение последующих 30 дней. Этот же самый процесс применяется в отношении документов, подготовленных секретариатом по просьбе какого-либо члена - с тем исключением, что документы, подготовленные секретариатом, могут сохраняться конфиденциальными только в течение первого 30-дневного периода, по истечении которого с их распространения автоматически снимаются ограничения. Согласно правилам установления ограничений на распространение документов ОЭСР, при отсутствии возражений со стороны соответствующего члена Организации по истечении трех лет документы, предназначенные для служебного пользования, автоматически становятся более доступными, а затем, не позднее истечения шестилетнего



периода времени, все документы ОЭСР, за исключением документов, по которым принимается конкретное решение, передаются в распоряжение общественности<sup>24</sup>. По истечении десятилетнего периода времени все документы ОЭСР - независимо от их статуса - становятся доступными для общественности.

**Извлеченные уроки:** Доступ к информации расширяется в том случае, когда для документов, предназначенных для служебного пользования, устанавливается срок действия такого ограничения, например 30 дней, по истечении которого с их распространения автоматически снимаются ограничения, если только по этим документам не принимается какого-либо иного конкретного решения.

24. Тематический охват информации нередко включает в себя направление информационных извещений, а также извещений о наличии информации или о возможностях для участия общественности. Многие международные организации действительно направляют извещения общественности путем их размещения на своих вебсайтах и их рассылки по установленному списку адресатов, в который включаются заинтересованные представители общественности. Например, КЭС направляет извещения заинтересованным представителям общественности и НПО в тех случаях, когда запрашиваются их замечания, и размещает справочную информацию, просьбы о предоставлении замечаний и информацию о процедурах направления замечаний на своем вебсайте<sup>25</sup>. В тех случаях, когда проводятся публичные совещания, КЭС должна направлять извещения общественности в форме писем и размещения на своем вебсайте не позднее, чем за 30 дней до созыва совещания<sup>26</sup>.

**Извлеченные уроки:** Международные форумы пользуются преимуществами вклада общественности в тех случаях, когда они своевременно направляют публичные извещения о возможностях участия общественности в процессе принятия решений и о наличии информации для общественности, такой, как проекты документов для обсуждения, окончательные документы, решения и доклады.

## ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

25. Поскольку общественность получает доступ ко все возрастающему объему информации от международных организаций, могут возникать трудности в нахождении документов даже

в том случае, когда они отнесены к категории документов, доступных для общественности. Кроме того, в настоящее время большинство международных форумов пытается создать ясные системы на своих вебсайтах с целью упрощения использования своих информационных систем. Например, ЮНЕП создала ряд информационных сетей и систем мониторинга, при этом общественность может получить доступ к соответствующей информации через вебсайт ЮНЕП. Эти информационные источники включают в себя: Базу данных о всемирных ресурсах (БДВР); Международный регистр потенциально токсичных химических веществ<sup>27</sup> - перечень источников информации о химических веществах; и UNEP.net<sup>28</sup> - интерактивный каталогизированный и многоаспектный вебпортал, который обеспечивает доступ к географической, текстовой и графической информации, относящейся к окружающей среде. ЕС ведет регистр документов Комиссии на своем вебсайте с целью оказания содействия общественности в нахождении документов путем указания справочного номера, названия, даты и соответствующего департамента<sup>29</sup>. Регистр связан с основными источниками документов ЕС в электронной форме. КЭС ведет регистр всей информации, представленной отдельными гражданами, с указанием сроков и линий связи с каждым документом<sup>30</sup>.

**Извлеченные уроки:** Международные форумы пользуются преимуществами эксплуатации транспарентной информационной системы, например тогда, когда они определяют тип и тематический охват имеющейся информации и основные условия и требования, в соответствии с которыми она становится доступной, и процесс, с помощью которого она может быть получена, а также тогда, когда они создают и ведут регистры и назначают информационных администраторов.

## СРОКИ

26. Четкая временная шкала предоставляет как общественности, так и персоналу расписание, на которое они могут полагаться. Она также предоставляет в распоряжение общественности нормы, которые облегчают обзор положения, сложившегося в случае нехватки ответов на запрос. Не считая того, что к значительному объему информации можно получить незамедлительный доступ через их вебсайты, многие международные организации не проводят политики реагирования на просьбы общественности о предоставлении информации и не определяют

четких сроков для ответа на запросы и предоставления информации. Однако в тех случаях, когда определяются соответствующие сроки, они, как правило, способствуют оперативному направлению ответов. Например, в ЕС соответствующее должностное лицо должно проинформировать заявителя в течение 15 рабочих дней о том, что его просьба была удовлетворена или же что ему собираются отказать в доступе к информации<sup>31</sup>. В других организациях неписаное правило заключается в том, чтобы попытаться в максимально короткие сроки направить ответ на просьбу о предоставлении информации. Например, ОЭСР стремится отвечать на просьбы о предоставлении информации, направленные по электронной почте, в течение 24 рабочих часов<sup>32</sup>.

**Извлеченные уроки:** Наивысшая эффективность доступа общественности к информации обеспечивается в тех случаях, когда международные форумы как можно скорее отвечают на просьбы общественности о предоставлении информации, опираясь при этом на четкие сроки направления ответов и предоставления информации, указываемые в их руководящих принципах и правилах, например не позднее одного месяца с возможностью обоснованного продления сроков до двух месяцев. В частности, международные форумы пользуются преимуществами обеспечения увязки сроков предоставления информации с процессом участия общественности, с тем чтобы общественность получила информацию и располагала при этом достаточным временем для внесения своего вклада в данный процесс.

## СТОИМОСТЬ И ФОРМА ИНФОРМАЦИИ

27. Все бо́льший объем информации представляется как в электронной, так и в печатной формах. Большинство международных организаций не проводят четкой политики предоставления информации в запрашиваемой форме. Однако на практике международные организации все чаще предоставляют электронные документы через свои вебсайты и направляют печатные документы по почте при условии такой просьбы. Некоторые даже предоставляют средства для ознакомления с документами по месту установки электронного оборудования. Например, Организация Объединенных Наций предоставляет документы как в электронной форме через свой вебсайт, так и в печатной форме через библиотеки-хранилища во всем мире. ЕС предоставляет общественности возмож-

ность для доступа к информации путем непосредственного ознакомления с документами, получения их копий или же с помощью электронных средств<sup>33</sup>.

**Извлеченные уроки:** *Наивысшая эффективность доступа общественности к информации обеспечивается путем ее предоставления в запрашиваемой форме (в том предположении, что она уже существует в этой форме) посредством непосредственного ознакомления с документами, получения печатной копии или с помощью электронных средств.*

28. Большинство международных организаций не проводят четкой политики взимания платы с представителей общественности за пользование печатными копиями документов. За исключением тех документов, которые включены в перечень публикаций, при этом соответствующие затраты уже включены в них. Запрашиваемая представителями общественности информация все чаще направляется бесплатно, хотя в некоторых случаях ряд организаций взимает плату для покрытия расходов. Например, согласно действующим правилам ЕС, консультации, копии небольших документов и прямой электронный доступ предоставляются бесплатно. Другие расходы не должны превышать реальных расходов, связанных с производством и отправкой копии.

**Извлеченные уроки:** *Наивысшая эффективность доступа общественности к информации обеспечивается путем бесплатного предоставления этой информации или ее предоставления не более, чем за разумную плату (например, за плату, которая отражает только затраты, связанные с распечаткой и распространением).*

## ОСНОВАНИЯ И ПРОЦЕСС ДЛЯ ОТКАЗА И ОБЗОРА

29. Все международные учреждения используют ряд критериев предоставления определенной информации, обычно в связи с просьбой какого-либо государства-члена, установлением законной коммерческой конфиденциальности и конфиденциальностью личной информации. Наряду с тенденцией предоставлять общественности доступ к большому объему информации международные организации все чаще сопоставляют государственные интересы в раскрытии информации с государственными интересами в ее конфиденциальности и требуют, чтобы принималось конструктивное решение в тех случаях, когда информация должна сохраняться кон-

фиденциальной. Например, ОЭСР может временно запретить или ограничить доступ общественности к некоторым документам, обозначая их как «документы, предназначенные для официального пользования» или «конфиденциальные документы»<sup>34</sup>. «Документы, предназначенные для официального пользования» означает, что эта информация может предоставляться только для официальных целей. «Конфиденциальные документы» означает, что несанкционированное раскрытие информации может нанести серьезный ущерб интересам ОЭСР или любой из ее стран-членов.

30. Введенные ЕС ограничения на доступ общественности к информации непосредственно относятся к государственной безопасности, обороне и военным вопросам, международным отношениям, финансовой, денежно-кредитной или экономической политике, неприкосновенности частной жизни, коммерческим интересам, судопроизводству и юридическим консультациям, а также проверкам, расследованиям и ревизиям<sup>35</sup>. Они определяются, по возможности, путем сопоставления с государственной заинтересованностью в раскрытии информации.

**Извлеченные уроки:** *Полезно четко определять условия для отказа в просьбах о предоставлении информации. Для международных организаций, возможно, наиболее релевантными были бы такие случаи отказа в просьбах о предоставлении информации, как а) когда государство или компания просит сохранить конфиденциальность информации по причине того, что ее раскрытие неблагоприятно повлияет на национальную безопасность или коммерческую конфиденциальность; или б) когда раскрытие информации поставит под угрозу неприкосновенность личной жизни. Основания для отказа в предоставлении информации наилучшим образом интерпретируются ограничительно в каждом случае с учетом заинтересованности общественности в раскрытии информации в сравнении с заинтересованностью в сохранении ее конфиденциальности.*

31. Отказ в предоставлении общественности доступа к информации может стать вопросом, по которому возникают разногласия между представителями общественности и международной организацией. Чем яснее процесс формулирования отказа в предоставлении доступа, тем проще рассматривать такие ситуации с целью обеспечения справедливого и беспристрастного разрешения любых споров. Например, в ЕС соответствующее дол-

жностное лицо должно проинформировать заявителя в течение 15 рабочих дней о том, что его просьба была удовлетворена или же что ему собираются отказать в доступе к информации<sup>36</sup>. В последнем случае или тогда, когда ответа не получено в установленные сроки, заявитель в течение 15 рабочих дней может обратиться к Генеральному секретарю Комиссии с просьбой рассмотреть вопрос о том, почему ему собираются отказать в доступе к информации, или вопрос об отсутствии ответа. Учреждения ЕС ежегодно должны публиковать доклад, который включает в себя информацию о ряде случаев, в которых было отказано в доступе к документам, а также о причинах такого отказа и о ряде секретных документов, не включенных в официальный перечень<sup>37</sup>.

**Извлеченные уроки:** *Полезно также установить четкие правила и сроки, регламентирующие отказ в предоставлении доступа общественности к информации. В этих целях отсутствие ответа на просьбу о предоставлении информации может рассматриваться в качестве отказа. Причины отказа в удовлетворении просьбы о предоставлении информации наилучшим образом можно формулировать в письменном виде. В тех случаях, когда только часть запрашиваемой информации подпадает под одну из категорий изъятия, оставшаяся часть информации может быть отделена и направлена лицу, запрашивающему информацию.*

32. Те международные форумы, которые осуществляют процессы обзора административных решений, имеют также компетенцию рассматривать жалобы граждан по поводу отсутствия доступа к информации. Например, общественность может воспользоваться услугами Европейского омбудсмена с целью обзора случаев, в которых учреждения Европейского союза отказали общественности в доступе к информации<sup>38</sup>.

**Извлеченные уроки:** *Доступ общественности является более широким в тех случаях, когда международные форумы обеспечивают, чтобы лицо, которое считает, что в его просьбе о предоставлении информации было незаконно отказано или что она была оставлена без внимания, или что международный форум не представил по его просьбе удовлетворительного ответа, или что плата за предоставление информации превышает разумный уровень, могло прибегать к судебному, внесудебному или административному пересмотру принятого решения.*

[Вставка: нормы регламентирующие доступ к информации в соответствии с положениями Орхуской конвенции

\* Информация является доступной, за исключением тех случаев, когда применяются основания для отказа в ее предоставлении.

\* Представителям общественности не требуется демонстрировать свою заинтересованность в ее получении.

\* Информация должна представляться в запрошенной форме.

\* Ответы на запросы должны предоставляться в течение одного месяца.

\* Отказы в просьбах о предоставлении информации формулируются в письменном виде и содержат основания для отказа.

\* Основания для отказа должны толковаться ограничительно путем сравнения интересов, которые требуется защищать, с заинтересованностью общественности.

\* Государственные органы должны выделять конфиденциальную часть документов и рассекречивать неконфиденциальные части документов в тех случаях, когда это может быть сделано без ущерба для конфиденциальной информации.

\* По запросу следует предоставлять копии подлинных документов.

\* Как правило, информация должна предоставляться бесплатно, однако за предоставление информации может взиматься разумная плата по установленным тарифам.

\* Государственные органы должны собирать и распространять экологическую информацию.

\* Общественность должна информироваться об имеющихся в ее распоряжении возможностях для участия в процессе принятия решений].

## II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

33. Орхуская конвенция устанавливает процедуры участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности, включая оповещение общественности, сроки осуществления процедур участия общественности и с учетом итогов участия общественности. Конвенция также устанавливает требования, касающиеся

участия общественности в планах, программах и подготовке законов и нормативных положений.

34. Все международные форумы, рассмотренные в настоящем документе, обеспечивают определенный уровень участия общественности. Однако в большинстве из них не сформулированы в письменном виде политика или четкие руководящие принципы, касающиеся того, каким образом персонал и представители общественности должны обеспечивать участие общественности на последовательной основе.

### ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

35. В последние десять лет международные форумы предоставили общественности более широкий доступ к осуществляемым в их рамках процессам принятия решений - хотя по-прежнему на достаточно специальной основе. Все международные форумы, рассмотренные в настоящем документе, обеспечивают определенный уровень участия общественности и признают важность вклада общественности в осуществляемые в их рамках процессы. Например, ОЭСР признает, что участие общественности позволяет усовершенствовать процесс разработки политики и является основным элементом надлежущего международного руководства<sup>39</sup>. Согласно ОЭСР, участие общественности позволяет международным форумам задействовать при принятии решений новые источники идей, информации и ресурсов, имеющих отношение к проводимой политике. Оно также способствует укреплению доверия общественности к правительственным и международным организациям.

*Извлеченные уроки: Международным форумам выгодно упрощение участия общественности в процессе принятия решений.*

### ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕХ, КТО МОЖЕТ УЧАСТВОВАТЬ

36. Как правило, международные форумы проводят различия между теми, кто может участвовать путем представления письменных замечаний по проектам документов и позиций, а также теми, кто может участвовать в совещаниях в качестве наблюдателей, и теми, кто может участвовать в институциональном статусе путем членства в консультативных советах и других органах.

37. Международные форумы все чаще соглашаются принимать письменные документы общественности

от любых ее представителей, которые в достаточной мере заинтересованы в подготовке замечаний<sup>40</sup>. Например, КЭС, КУР и процесс ЕЭК ООН «Окружающая среда для Европы» размещают на Интернете проекты документов с целью представления замечаний по ним, а также информацию об особенностях процесса внесения замечаний<sup>41</sup>.

38. ОЭСР последовательно размещала на своем вебсайте проекты Руководящих принципов для многонациональных предприятий, по которым общественность могла представлять свои замечания, и призвала любые заинтересованные организации гражданского общества вносить свои замечания по ним<sup>42</sup>.

*Извлеченные уроки: Как правило, участие общественности наилучшим образом обеспечивается в тех случаях, когда любое физическое или юридическое лицо может участвовать в процессах принятия решений международных форумов без различия гражданства, национальной принадлежности или местожительства и без необходимости доказывать юридический или иной интерес.*

39. Многие из рассмотренных международных форумов действительно вводили конкретные ограничения в отношении тех, кто может участвовать в совещаниях и консультациях заинтересованных сторон и диалоге с ними, посредством осуществления определенного процесса аккредитации или отбора заинтересованных сторон. Например, ЭКОСОС требует, чтобы организация, стремящаяся стать правомочной участвовать в конференциях Организации Объединенных Наций в консультативном статусе, удовлетворительным образом показала, что

a) она может вносить существенный и постоянный вклад в достижение целей Организации Объединенных Наций;

b) она тесно связана с экономической и социальной жизнью жителей представляемых ею районов; и

c) ее членский состав широко представляет основные слои общества в большом количестве стран<sup>43</sup>. Конкретные конференции Организации Объединенных Наций нередко также расширяют свой процесс аккредитации с целью обеспечения эффективного доступа НПО. Например, Международная конференция по финансированию в целях развития 2002 года продлила свой процесс аккредитации практически вплоть до открытия конференции с целью обеспечения возможностей

для участия всех заинтересованных НПО<sup>44</sup>.

**Извлеченные уроки:** Процесс аккредитации общественности или отбора заинтересованных сторон для конкретных совещаний наилучшим образом служит целям обеспечения участия общественности в тех случаях, когда он является справедливым, доступным и открытым для новых участников на протяжении как можно более длительного периода времени с четкими критериями отбора, включая, например, такие, как область компетентности, представительство, демократическая структура и подотчетность, а также географическое представительство.

40. Многие международные форумы на протяжении длительного периода времени проводят деятельность по объединению представителей конкретных групп, таких, как деловые круги, рабочие и научные работники, с целью обеспечения вклада в свою деятельность. Однако виды специальных консультативных групп и целевых групп, которые нередко возникают в результате этих усилий, обычно не отражают более широкий спектр организаций, выражающих общественные интересы. Международные форумы, как представляется, начинают увязывать эти виды специальных консультативных групп с вопросом о более широком участии общественности и в некоторых случаях с консультативными группами, которые также включают в свой состав представителей организаций или коалиций, выражающих общественные интересы. Например, на протяжении многих лет ОЭСР поддерживает официальные отношения с организациями деловых кругов и трудящихся через Консультативный комитет по вопросам предпринимательства и промышленности (БИАК) и Консультативный комитет профсоюзов (ТУАК), которые оба участвуют во всех направлениях ее деятельности через свои президиумы и в ходе неофициальных консультаций. В течение последнего десятилетия ОЭСР начала вести более активный диалог с другими слоями гражданского общества, которые могут участвовать в ее работе, главным образом посредством осуществления неофициальных мероприятий, включая консультации, конференции, семинары и рабочие совещания<sup>45</sup>. Некоторые международные форумы создали консультативные группы, в состав которых входят представители организаций, выражающих общественные интересы. Например, Совместный общественный консультативный комитет (СОКК) является общественной неправительственной группой, которая представляет

свои рекомендации совету КЭС в ходе его обсуждений и секретариату КЭС в ходе планирования его деятельности и осуществления его мероприятий<sup>46</sup>. В состав СОКК входят представители североамериканских природоохранных организаций граждан.

**Извлеченные уроки:** Международные форумы извлекают пользу из самого широкого вклада общественности в тех случаях, когда они предоставляют организациям, выражающим общественные интересы, по меньшей мере такой же статус и такие же права участия в процессах принятия решений, как и организациям деловых кругов.

#### ВИДЫ ПРОЦЕССОВ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

41. Решения (в самом широком смысле), принимаемые международными форумами, могут оказывать значительное воздействие на местные общины и представителей общественности. Даже наиболее широкий процесс формулирования политики может стать более эффективным в том случае, если в нем участвуют представители общественности. Многие международные форумы признают этот факт и открывают все свои процессы принятия решений для участия общественности. Например, ЕЭК ООН привлекает общественность к разработке вопросов для обсуждения и решений для своих совещаний «Окружающая среда для Европы», проводимых на периодической основе на уровне министров, а также к ведению переговоров по ее природоохранным конвенциям и их осуществлению. ЮНЕП проводит консультации с гражданским обществом по вопросу о роли гражданского общества в рамках ЮНЕП<sup>47</sup> и о международном регулировании природопользования<sup>48</sup>. ОЭСР привлекает общественность к разработке руководящих принципов и развитию обсуждений в различных областях государственной политики<sup>49</sup>. КЭС привлекает общественность к формулированию политики и руководящих указаний, подготовке программ, разработке проектов и сравнительных исследований среди ее трех стран-членов<sup>50</sup>. КУР привлекает общественность к разработке вопросов для обсуждения и решений, принимаемых на ее ежегодных совещаниях.

**Извлеченные уроки:** Эффективность процессов принятия решений в международных форумах, включая формулирование правил, планов, программ, политики и проектов, ведение переговоров по конвенциям и их осуществление, а также подготовку международных конференций, ста-

нет более высокой, если в них будет участвовать общественность, и эти процессы должны своевременно стимулировать и включать в себя вклад общественности.

#### СРОКИ

42. Поскольку международные форумы разрабатывают более официальный процесс осуществления вклада общественности, они все чаще уделяют внимание срокам участия общественности. Некоторые международные форумы, рассмотренные в настоящем документе, стараются предоставить общественности возможность вносить свои замечания на начальном этапе процесса принятия решений - хотя нередко уже после подготовки предварительных проектов решений, а не на этапе, на котором определяется тематический охват решения. Тем не менее некоторые международные форумы представляют информацию о примерах привлечения общественности к этому процессу уже на начальном этапе. Например, общественность начала участвовать в организованном ЕЭК ООН процессе разработки Орхусской конвенции и ведения переговоров по ней уже на начальном этапе. В рамках процесса «Окружающая среда для Европы» представители общественности были привлечены к разработке руководящих принципов участия общественности ЕЭК ООН еще до начала Конференции, проведенной в 1995 году в Софии<sup>51</sup>. Затем они продолжали участвовать в разработке рамок и в ведении переговоров по Конвенции, которая в конечном итоге была подписана на Конференции, состоявшейся в 1998 году в Орхусе (Дания). На достаточно раннем этапе общественность стала участвовать в разработке Руководящих принципов для многонациональных предприятий ОЭСР, при этом представители гражданского общества впервые начали участвовать в этом процессе в 1998 году и присутствовали на каждой сессии по ведению переговоров вплоть до 2000 года, когда была завершена подготовка Руководящих принципов<sup>52</sup>.

**Извлеченные уроки:** Консультации являются наиболее полезными в тех случаях, когда они проводятся на начальном этапе процесса принятия решений, т.е. тогда, когда возможности по-прежнему являются открытыми и может быть обеспечен эффективный вклад общественности.

43. После направления просьб о представлении замечаний у международных форумов возникает понимание того, что они могли бы получить более качественные комментарии, если бы они

предоставили представителям общественности достаточное время для рассмотрения проектов документов и формулирования их замечаний до принятия окончательного решения. Например, замечания по Зеленой книге ЕС об операциях по купле-продаже прав на выбросы парниковых газов, которая была распространена в марте 2000 года, требовалось представить к сентябрю 2000 года<sup>53</sup>.

**Извлеченные уроки:** Консультации являются наиболее эффективными в тех случаях, когда общественность располагает достаточным временем для подготовки своих замечаний и когда возможности для участия согласуются по времени с доступом общественности к соответствующим документам в интересах упрощения участия общественности на основе имеющейся информации.

## МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

44. Существуют многочисленные способы, с помощью которых международные форумы привлекают и могут привлекать общественность к осуществляемому в их рамках процессу принятия решений. Международные форумы все чаще опробуют широкий круг различных механизмов участия общественности. В случае достижения описанных выше основных целей и соблюдения основных принципов участия общественности эти механизмы могут повысить общую эффективность привлечения общественности к деятельности международных форумов. Например, предоставление консультативного статуса НПО в совещаниях (например, ЭКОСОС, ЮНЕП), использование консультативных комитетов НПО (например, СОКК КЭС), организация форумов НПО и диалога с ними (например, ЮНЕП, ОЭСР, КУР, ВТО) и размещение просьб о предоставлении замечаний общественности (например, КЭС, ЕС, ЕЭК ООН) – вот те реальные способы обеспечения участия общественности, и чем больше из этих механизмов использует какая-либо международная организация, тем более эффективным будет участие общественности в ее деятельности.

**Извлеченные уроки:** Существует широкий круг форм эффективного участия общественности, например предоставление ей консультативного статуса, деятельность консультативных комитетов НПО, форумы НПО и диалог с ними, общая просьба о представлении замечаний.

45. Многие международные форумы проводят официальные совещания руководящих органов, в отношении которых они предоставляют НПО ограниченный доступ и права участия. Например, аккредитация в ЭКОСОС предоставляет НПО возможность участвовать в большинстве конференций и совещаний Организации Объединенных Наций вместе, например, с правом предлагать пункты повестки дня, правом назначать представителей в качестве наблюдателей для участия в совещаниях, правом представлять письменные заявления и правом выступать с устными заявлениями в ходе совещания<sup>54</sup>.

**Извлеченные уроки:** Эффективность работы совещаний руководящих органов и других официальных совещаний международных форумов также повышается в случае участия общественности, особенно тогда, когда они устанавливают правила, касающиеся, в частности, права предлагать пункты повестки дня, выступать на совещаниях и распространять письменные заявления.

46. Для обеспечения неизменной надежности любых механизмов участия общественности международным форумам необходимо предоставлять общественности обоснованные доказательства того, каким образом был учтен вклад общественности. Например, КЭС учредила процесс, с тем чтобы попытаться обеспечить подотчетность перед общественностью в связи с процессом участия общественности путем:

a) установления четких целей участия общественности, определяемых до проведения совещания;

b) предоставления доступной для общественности информации о следующих шагах и решениях, относящихся к обсуждаемым областям;

c) предоставления общественности информации о том, каким образом и когда будут рассмотрены замечания общественности; и

d) оценки эффективности совещаний с участием общественности<sup>55</sup>.

**Извлеченные уроки:** Общественность может оценивать свое воздействие на осуществляемый процесс и поэтому скорее всего будет и далее вносить конструктивный вклад в тех случаях, когда механизмы ее участия в конечном итоге будут предусматривать принятие аргументированных решений, обеспечивающих четкий учет замечаний общественности.

## ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ

47. Участие общественности нередко связано с затратами, которые не в состоянии покрыть организации, выражающие общественные интересы, включая природоохранные организации граждан. Ряд международных форумов признает этот факт и оказывает финансовую помощь некоторым участникам, являющимся представителями организаций, выражающих общественные интересы. Например, КЭС иногда оказывает финансовую помощь для покрытия путевых расходов представителей общественности, участвующих в ее совещаниях и процессах, как это делает ЕЭК ООН.

48. Нередко лишь весьма ограниченное число представителей организаций, выражающих общественные интересы, может участвовать в совещаниях или в процессах принятия решений. В этих случаях наиболее эффективный вклад граждан будет обеспечиваться с помощью лиц, участвующих от имени коалиции других организаций и представителей общественности, с которыми они провели широкомасштабные консультации. Такой коалиционный подход и координация также требуют ресурсов, которыми нередко не располагают группы, выражающие общественные интересы. Иногда для обеспечения координации процесса участия создается коалиция, например, такая, как Сеть взаимодействия в защиту климата. Однако в случае отсутствия такого объединения наилучшая практика будет заключаться в создании или укреплении коалиции, учреждаемой для конкретного международного процесса. Например, правительства, участвовавшие в переговорах по Орхусской конвенции, оказали финансовую помощь с целью укрепления коалиции «Европейский ЭКО-Форум», включавший в себя природоохранные организации граждан из всего региона ЕЭК ООН. Это, в свою очередь, являлось одной из причин, объясняющих тот факт, что процесс участия коалиции «ЭКО-Форум» строился на основе достаточно полной имеющейся информации, был конструктивным и отражал идеи, мнения и опыт природоохранных организаций граждан из всего региона ЕЭК ООН.

**Извлеченные уроки:** Для обеспечения широкомасштабного и экономически разнообразного участия международные форумы могут оказывать организациям, выражающим общественные интересы, финансовую помощь для участия в их процессах и организации реагирования коалиций на конкретные проблемы на основе имеющейся информации.

[Вставка: нормы регламентирующие участие общественности с положениями Орхуской конвенции]

\* Предоставление общественности возможностей для внесения своих замечаний и вклада в процесс принятия решений, включая решения, касающиеся конкретных мероприятий, планов, программ, законов и норм.

\* Привлечение общественности к участию уже на начальном этапе процесса принятия решений.

\* Установление разумных сроков осуществления различных этапов процесса участия общественности.

\* Установление четких процедур участия общественности.

\* Государственным органам следует учитывать замечания общественности.

\* Государственным органам следует информировать общественность об обоснованном окончательном решении].

### III. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

49. Доступ к правосудию является новой концепцией в контексте участия общественности в деятельности международных форумов. Орхуская конвенция предоставляет общественности доступ к правосудию на национальном уровне с целью обеспечения возмещения ущерба, причиненного в результате нарушения норм доступа к информации и участия общественности, а также для принудительного применения правовых норм по охране окружающей среды. В контексте Орхуской конвенции доступ к правосудию может интерпретироваться в широком смысле с целью включения процессов рассмотрения принятых решений, которые имеют своим результатом расследования и установление фактов, в дополнение к тем процессам, которые завершаются применением традиционных средств правовой защиты. Эта более широкая интерпретация использовалась в ходе сбора примеров юридической практики для настоящей главы, поскольку в ней рассматриваются многие другие вопросы в дополнение к вопросу о доступе представителей общественности к процедурам судебного разбирательства.

#### ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

50. Наиболее важные элементы концепции доступа к правосудию - на национальном или же на международном уровнях - заключаются в том, что

общественность имеет доступ к беспристрастным и независимым процедурам административного рассмотрения или судебным процедурам и что эти процедуры являются справедливыми, открытыми, транспарентными и законными. В трех из всех рассмотренных международных форумов существует определенный механизм доступа общественности к правосудию в целях обзора и составления фактологического перечня. Он заложен в функциях Европейского омбудсмена, а также в рамках механизма подачи жалоб общественности в соответствии с Руководящими принципами для многонациональных предприятий ОЭСР и процесса представления жалоб граждан КЭС. Только одно учреждение, т.е. ЕК, предоставляет гражданам определенный уровень доступа к судебным процедурам: через процесс подачи жалоб в ЕК и путем предоставления гражданам ограниченного доступа к Европейскому суду и Европейскому суду первой инстанции.

**Извлеченные уроки:** Международные форумы могут повысить эффективность своей деятельности в результате предоставления доступа общественности к правосудию в целях обеспечения учета своих собственных правил, рассматривая участие общественности в качестве дополнительного источника для контроля за осуществлением установленных ими правовых норм по охране окружающей среды. В целях предоставления доступа к правосудию международных форумов могут обеспечивать, чтобы общественность имела доступ к беспристрастному и независимому административному рассмотрению и к квазисудебным и судебным процедурам. Приемлемые судебные гарантии могут предусматривать справедливые, открытые, транспарентные и беспристрастные процедуры.

#### ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕХ, КТО ОБЛАДАЕТ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПРАВОСПОСОБНОСТЬЮ

51. Понятие процессуальной правоспособности определяет тех, кто может просить провести административное рассмотрение и фактологическое расследование или приступить к осуществлению судебных процедур. В рамках наилучшей юридической практики понятие «процессуальная правоспособность» интерпретируется в очень широком смысле. В Европейском союзе любое лицо может подать жалобу в Комиссию на государство-член в связи с любой мерой или практикой, которые, как оно считает, являются несовместимыми с положения-

ми или принципами законодательства Сообщества<sup>56</sup>. В 2000 году, когда был опубликован Кодекс надлежащего административного поведения ЕС, который регламентирует отношения персонала, учреждений ЕС с общественностью, этот процесс стал более доступным<sup>57</sup>. В ЕС любое лицо может подать жалобу Европейскому омбудсмену с целью получения доступа к правосудию в тех случаях, когда учреждения европейского союза действовали неправомерно или же незаконно отказали в осуществлении таких прав, как доступ к информации<sup>58</sup>. В рамках ОЭСР организации гражданского общества наряду с организациями деловых кругов и трудящихся имеют возможность обращаться в соответствующие учреждения, созданные в развитие положений Руководящих принципов, с просьбой рассмотреть вопрос о предполагаемых нарушениях рекомендаций, содержащихся в этих принципах<sup>59</sup>. В рамках КЭС механизм «представления жалоб граждан в связи с вопросами принудительного осуществления» позволяет любому представителю общественности Северной Америки представлять в этот орган жалобы, содержащие утверждения о том, что правительство какой-либо страны-члена не может обеспечить эффективного осуществления своего природоохранного законодательства<sup>60</sup>.

**Извлеченные уроки:** Международные форумы могут наилучшим образом в широком смысле интерпретировать концепцию «процессуальной правоспособности» в ходе разбирательства, связанного с экологическими вопросами.

#### ВОПРОСЫ, ОТКРЫТЫЕ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

52. Представители общественности все чаще имеют возможность просить провести рассмотрение в двух различных случаях: рассмотрение вопроса о нарушениях собственных правил международных форумов, особенно в ходе административных процессов, касающихся доступа к информации и участия общественности; и международное рассмотрение вопроса о нарушениях или о недостаточно эффективном осуществлении национального законодательства. Например, в рамках ЕС можно выделить два основных вида процедур обеспечения доступа к правосудию:

- a) процедуры, имеющиеся на уровне Сообщества для оспаривания решений или действий государств-членов; и
- b) процедуры, имеющиеся на уровне Сообщества для оспаривания реше-

ний или действий учреждений Европейского союза <sup>61</sup>, см. пункты 31-32 выше. Принятые в 2000 году Руководящие принципы для многонациональных предприятий ОЭСР предоставляют представителям общественности возможность обращаться в назначенные учреждения, созданные в развитие положений Руководящих принципов, с заявлениями о нарушениях рекомендаций, содержащихся в этих принципах <sup>62</sup>.

Согласно статье 14 Североамериканского соглашения об экологическом сотрудничестве, механизм представления жалоб граждан КЭС позволяет общественности направлять жалобы в этот орган, содержащие утверждения о том, что правительство какой-либо страны не может обеспечить эффективного осуществления своего природоохранного законодательства <sup>63</sup>.

**Извлеченные уроки:** Когда меж-

*дународные форумы устанавливают для представителей общественности процедуры обращения с просьбами о проведении рассмотрения, это может включать рассмотрение:*

а) любого действия или бездействия в предоставлении информации или в процессе участия общественности;

б) любого действия или бездействия в соблюдении их собственных правил и норм;

или с) действия или бездействия, подпадающего под их специальную юрисдикцию в области рассмотрения (например, в некоторых случаях национальное природоохранное законодательство).

*[Вставка: Нормы регламентирующие доступ к правосудию в соответствии с положениями Орхуской конвенции*

*\* Доступ к правосудию, предоставляемый любому лицу в рамках Конвен-*

ции, означает доступ к судебному или иному независимому и беспристрастному оперативному рассмотрению при разумных затратах.

\* Обзор процесса обработки просьб о доступе к информации.

\* Обзор процедур организации процесса участия общественности.

\* Обзор действия и бездействия лиц или государственных органов, касающихся национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

\* Минимальные нормы, включая адекватные и эффективные средства правовой защиты, справедливость, беспристрастность, своевременность и разумные затраты.

\* Решения выносятся в письменной форме, и они являются доступными для общественности.

\* Соответствующие механизмы оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых и иных препятствий для доступа к правосудию].

## Примечания

- 1 ECE/CEP/43, пункт 7 статьи 3.
- 2 ECE/CEP/80, пункт 35 б).
- 3 A/CONF.151/26 (vol. I). Рио-де-Жанейрская декларация, принцип 10.
- 4 A/CONF.151/26 (vol. III ). Повестка дня на XXI век, статья 27.9.
- 5 Резолюция 2997 (XXVII) от 15 декабря 1972 года (пункт IV.5).
- 6 UNEP, Enchancing Civil Society Engagement in the Work of UNEP, Strategy Paper on GC 21/19, October 2001, UNEP-CSO Strategy5.doc.
- 7 OECD, Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation, and Public Participation, OECD Public Management Policy Brief, PUMA Policy Brief No. 10, July 2001.
- 8 Орхусская конвенция, статьи 2 d), 17 и 19.
- 9 [http://www.cec.org/who\\_we\\_are/index.cfm?varlan=english](http://www.cec.org/who_we_are/index.cfm?varlan=english)
- 10 Procedures for the Circulation and Restriction of WTO Documents, WT/L/452, 16 May 2002 (Решение от 14 мая 2002 года). См. [http://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/Bernie\\_restrictiontext\\_e.htm](http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/Bernie_restrictiontext_e.htm)
- 11 Annex: Guidelines for Implementation: OECD Council Resolution on the Classification and Declassification of Information, C(97)64/FINAL (принята 10 июля 1997 года).  
«Документы, предназначенные для официального пользования» означает, что эта информация может предоставляться только для официальных целей. «Конфиденциальные документы» означает, что несанкционированное раскрытие информации может нанести серьезный ущерб интересам ОЭСР или любой из ее стран-членов.
- 12 Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/1/145/14520010531/en00430048.pdf>
- 13 См. примечание 6.  
MP.PP/2002/18  
CEP/2002/13  
page 30
- 14 См. примечание 12.
- 15 См. примечание 12.
- 16 См. <http://www.un.org>
- 17 OECD, The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Revision 2000.
- 18 См. [www.oecd.org](http://www.oecd.org) и конкретные решения: <http://webdominol.oecd.org/horizontal/oecdacts.nsf>
- 19 Проекты документов нередко означают проекты, которые предназначены для рассмотрения общественностью, в отличие от любого проекта документов на каждом этапе подготовки.
- 20 См. [www.cec.org](http://www.cec.org)
- 21 См. <http://bch.biodiv.org>
- 22 См. <http://www.emep.int/>
- 23 См. примечание 10.
- 24 См. примечание 11.
- 25 См. [www.cec.org](http://www.cec.org)
- 26 CEC, Framework for Public Participation in Commission for Environmental Cooperation Activities, 22 October 1999. C/DIR/01/Rev.11
- 27 IRPTC, <http://irptc.unep.ch/irptc/why.html>.
- 28 См. [www.unep.net](http://www.unep.net)
- 29 См. [secretariat\\_general/regdoc/register.cfm?CL=en&testjs=1](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regdoc/register.cfm?CL=en&testjs=1)
- 30 Council Resolution 99-06, June 28, 1999, Adoption of the Revised Guidelines for Submission on Enforcement Matters Under articles 14 and 15 of the North American Agreement  
MP.PP/2002/18  
CEP/2002/13  
page 31  
on Environmental Cooperation, [www.cec.org/files/english/Newg1-e.doc](http://www.cec.org/files/english/Newg1-e.doc), [www.cec.org/citizen/guide\\_submit.index.cfm?varlan=english](http://www.cec.org/citizen/guide_submit.index.cfm?varlan=english)
- 31 Annex, article 2, Commission Decision of 5 December 2001 amending its rules of procedure (2001/937/EC, ECSC, Euratom), <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/1345/134520011229en00940098.pdf>
- 32 Meggan Dissly, NGO Liaison Officer, Public Affairs Division, OECD, personal communication, June 10, 2002.
- 33 См. примечание 12.
- 34 См. примечание 11.
- 35 См. примечание 12.
- 36 См. примечание 31.
- 37 См. примечание 12.
- 38 См. собственную страницу Европейского омбудсмена: [www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm)
- 39 См., например, примечание 7.
- 40 Однако не всегда ясно, в какой степени незапрошенные замечания учитываются в процессе принятия решений.
- 41 См. [www.cec.org](http://www.cec.org), [www.un.org/esa/sutdev/csdback.htm](http://www.un.org/esa/sutdev/csdback.htm) и [www.unep.org/env/wgso/ngo.htm](http://www.unep.org/env/wgso/ngo.htm)
- 42 OECD Policy Brief, Civil Society and OECD, 2001, <http://www.oecd.org/pdf/M00018000/M00018283.pdf>
- 43 Мероприятия по консультациям с неправительственными организациями, резолюция 1996/31 ЭКОСОС, пункт 22.
- 44 Office of the President of the Millennium Assembly, Reference Document on the Participation of Civil Society in United Nations Conferences and Special Sessions of the General Assembly During the 1990s, Version 1, August 2001.
- 45 См. примечание 42.
- 46 См. [http://www.cec.org/who\\_we\\_are/jpac/vision/index.cfm?varlan=english](http://www.cec.org/who_we_are/jpac/vision/index.cfm?varlan=english)
- 47 Report, Civil Society Consultations on Ways and Means to Enhance the Active Engagement and Participation of Civil Society in the Work of UNEP, Nairobi, 24 and 25 May 2001.  
[http://www.unep.org/dpdl/csngo/Files\\_under\\_Docs\\_and\\_Recs\\_from\\_CSOS%20link?/Civil\\_Society\\_Consultations\\_on\\_GC\\_21\\_19\\_Nairobi\\_May\\_24\\_25\\_2001.htm](http://www.unep.org/dpdl/csngo/Files_under_Docs_and_Recs_from_CSOS%20link?/Civil_Society_Consultations_on_GC_21_19_Nairobi_May_24_25_2001.htm), см. также UNEP Governing Council Decision SS.VII/5, 15 February 2002.
- 48 Report on Civil Society Consultations on International Environmental Governance, Nairobi 22-23 May 2001. См. также [http://www.unep.org/dpdl/csngo/Files\\_under\\_Docs\\_and\\_Recs\\_from\\_CSOS%20link/CIVIL\\_SOCIETY\\_CONSULTATIONS\\_on\\_IEG\\_Nairobi\\_May\\_22\\_23\\_2001.htm](http://www.unep.org/dpdl/csngo/Files_under_Docs_and_Recs_from_CSOS%20link/CIVIL_SOCIETY_CONSULTATIONS_on_IEG_Nairobi_May_22_23_2001.htm)
- 49 См. примечание 42.
- 50 CEC, Framework for Public Participation in Commission for Environmental Cooperation Activities, 22 October 1999. C/DIR/01/Rev.11
- 51 Руководящие принципы ЕЭК ООН по участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды, принятые в 1995 году на Конференции министров «Окружающая среда для Европы», проведенной в Софии (Болгария). ECE/CEP/24 (1995).
- 52 См. примечание 42.
- 53 Commission of the European Communities, Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union, Brussels, 8.3.2000, COM(2000) 87 final.
- 54 Описанные здесь права относятся к «общему консультативному» статусу в соответствии с правилами аккредитации ЭКОСОС. Мероприятия по консультациям с неправительственными организациями, резолюция 1996/31 ЭКОСОС.
- 55 См. примечание 50.
- 56 См. вебстраницу Комиссии: [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgb/lexcomm/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/index_en.htm)
- 57 Code of Good Administrative Behavior: Relations with the Public, 13 September 2000, Official Journal of the European Communities: OJ L 267, 20.10.2000. [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/code/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/index_en.htm). После разработки Кодекса надлежащего административного поведения участники совещания Европейского совета, состоявшегося в декабре 2000 года в Ницце, включили право на надлежащее управление для граждан в качестве основного права в новую Хартию основных прав.
- 58 Европейский омбудсмен может издать необязательную для исполнения рекомендацию на основе результатов расследования случаев ненадлежащего управления в учреждениях ЕС. См. собственную страницу Европейского омбудсмена: [www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm)
- 59 См. примечание 42.
- 60 Council Resolution 99-06, June 28, 1999, Adoption of the Revised Guidelines for Submissions on Enforcement Matters Under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation, [www.cec.org/files/english/Newg1-e.doc](http://www.cec.org/files/english/Newg1-e.doc), [www.cec.org/citizen/guide\\_submit/index.cfm?varlan=english](http://www.cec.org/citizen/guide_submit/index.cfm?varlan=english); North American Agreement on Environmental Cooperation between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, 1993, Secretariat for the Commission for Environmental Cooperation, Article 14, [http://www.cec.org/pubs\\_info\\_resources/law\\_treat\\_agree/naaec/download/Naaec-e.doc](http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naaec/download/Naaec-e.doc)
- 61 European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL Network), Complaint Procedures and Access to Justice for Citizens and NGOs in the Field of the Environment within the European Union, Final Report, May 2000. [http://europa.eu.int/comm/environment/impel/access\\_to\\_justice.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/impel/access_to_justice.pdf).
- 62 См. примечание 42.
- 63 North American Agreement on Environmental Cooperation between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, 1993, Secretariat for the Commission for Environmental Cooperation.



# Вторая встреча Сторон Орхусской Конвенции

**Вторая встреча Сторон Орхусской Конвенции организуется по приглашению г-жи Айткуль Самаковой, министра охраны окружающей среды Казахстана, от лица Правительства Казахстана. Встреча состоится в Алматы 25-27 мая 2005 г.**

Встреча будет важной вехой в развитии процесса Орхуса. Она предоставит возможность рассмотреть прогресс, достигнутый в выполнении Конвенции. На встрече будут также обсуждены главные события, которые состоялись на глобальном и региональном уровнях (в связи с принципом 10 Рио-Жанейрской Декларации по Окружающей среде и Развитию) и как полученный опыт поможет сконцентрировать усилия по дальнейшему продвижению в других областях.

Предусмотрено участие министров во Встрече (этот сегмент запланирован на 27 мая 2005 г., кульминацией его послужит принятие Декларации (текст проекта вы найдете ниже).

## ПРОЕКТ АЛМАТИНСКОЙ ДЕКЛАРАЦИИ

**Рабочая группа Сторон Конвенции на IV совещании в Женеве (1-4 февраля 2005 года) предложила проект Алматинской декларации для возможного принятия на втором совещании Сторон, которое состоится в Алматы (Казахстан) 25-27 мая 2005 года.**

Подготовлено Президиумом

Мы, министры и главы делегаций Сторон Конвенции, участников, подписавших Конвенцию, и других государств, парламентарии и представители гражданского общества, в частности неправительственных организаций, содействующих охране окружающей среды, из стран региона ЕЭК и вне его, собравшись на второе совещание Сторон Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, заявляем следующее:

1. Настоящий документ представлен с двухдневным опозданием вследствие неизбежно короткого промежутка между сроками проведения третьего совещания Рабочей группы и крайним сроком представления документов для ее четвертого совещания, а также потому, что Президиуму было поручено начать подготовку текста и дать рекомендации относительно его формата лишь на третьем совещании Рабочей группы.

1. В период после нашего первого совещания, состоявшегося в Лукке (Италия), Орхусская конвенция получает все более широкую поддержку в регионе ЕЭК ООН. Число Сторон [почти] [более чем] удвоилось. Многие государства готовятся ратифицировать

Конвенцию или присоединиться к ней, и все больше государств, как подписавших, так и не подписавших Конвенцию, [а также Европейское сообщество] прилагают усилия для реализации ее принципов и положений в своем внутригосударственном праве, укрепляя тем самым защиту экологических прав граждан и экологической демократии во всем регионе.

2. Конвенция является беспрецедентным документом международного права окружающей среды, представляя собой серьезный шаг вперед в плане как охраны окружающей среды, так и упрочения демократии. Собравшись сегодня в Алматы, мы торжественно подтверждаем наше обязательство продолжать содействовать как охране окружающей среды, так и демократическому управлению посредством соблюдения Орхусской конвенции, ее осуществления и дальнейшего развития в качестве инструмента, который позволяет государственным органам и гражданам выполнять их индивидуальные и коллективные обязанности по охране и улучшению качества окружающей среды в интересах благополучия и благосостояния нынешнего и будущего поколений.

3. В то же время мы настоятельно призываем всех, кто подписал Конвен-

цию, но еще не ратифицировал ее, сделать это в кратчайшие сроки, принять весь комплекс законодательных актов об ее осуществлении, а также процедуры и механизмы реализации конкретных положений Конвенции, а до того приложить усилия для применения этих положений в максимально возможной степени. Кроме того, мы призываем общественность в полной мере пользоваться предусмотренными в Конвенции правами и в этой связи приветствуем, в частности, ту важную деятельность неправительственных организаций, содействующих охране окружающей среды, которая заслуживает дальнейшего признания и поддержки во всех странах. Мы признаем, что перед государственными органами стоят важные задачи по осуществлению Конвенции и что государствам надлежит выделять им с этой целью адекватные ресурсы.

4. В Лукке мы поручили органам Конвенции продолжить работу по целому ряду ключевых тем. Мы приветствуем результаты, которые были достигнуты по многим из этих тем, что отражает серьезный прогресс.

5. Принятие два года назад Киевского протокола по регистрам выбросов и переноса загрязнителей стало крайне важным шагом вперед, который будет способствовать повышению корпоративной отчетности, сокращению загрязнения и поощрению устойчивого развития. Мы настоятельно призываем все государства, подписавшие Конвенцию, ускорить проводимые ими внутренние процедуры в целях скорейшей ратификации и вступления в силу Протокола, а также принять законодательство об осуществлении Протокола, административные процедуры и механизмы для оперативного составления регистров выбросов и переноса загрязнителей в соответствии с положениями Протокола.

6. В Орхусе подписавшие Конвенцию государства констатировали потребность в разработке более точных положений, касающихся генетически измененных организмов. Принятие Луккских руководящих принципов стало первым шагом на пути удовлетворения этой потребности. [Дополнительная фраза, сформулированная с учетом итогов переговоров, состоявшихся на четвертом совещании Рабочей группы Сторон].

7. [Пункт об электронных средствах информации, сформулированный с учетом итогов переговоров на четвертом совещании Рабочей группы Сторон].

8. Мы приветствуем успешное вве-

дение в действие Орхусского информационно-координационного механизма по вопросам экологической демократии. Мы настоятельно призываем все Стороны, подписавшие Конвенцию государства и другие государства, а также неправительственные организации, академические и иные научно-исследовательские институты и общественность представить соответствующую информацию для включения в информационно-координационный механизм и пользоваться этим важным информационным ресурсом.

9. [Пункт о доступе к правосудию, сформулированный с учетом итогов переговоров на четвертом совещании Рабочей группы Сторон].

10. Конвенция отражает тесную взаимосвязь между правами человека и охраной окружающей среды. Эта связь находит все более широкое признание не только в регионе ЕЭК ООН, но и в других регионах мира, в работе многих международных организаций и в практике правозащитных органов. Мы приветствуем эти изменения и призываем Комиссию Организации Объединенных Наций по правам человека продолжить ее работу по вопросу о связи между окружающей средой и правами человека как части устойчивого развития.

11. Мы подтверждаем наше предложение государствам, расположенным вне региона ЕЭК ООН, присоединиться к Конвенции. Мы также предлагаем государствам, расположенным вне региона ЕЭК ООН, рассмотреть вопрос о присоединении к Протоколу, как только он вступит в силу. Мы полагаем, что привлечение таких государств может принести взаимную пользу, наполнив новым содержанием деятельность по Конвенции и Протоколу к ней и подтвердив глобальную актуальность закрепленных в них стандартов, а также даст новый импульс осуществлению во всем мире Принципа 10 Рио-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. В этой связи мы также призываем Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде продолжить ее деятельность в целях разработки глобальных руководящих принципов о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. При необходимости мы готовы, в пределах имеющихся ресурсов, поддержать в других регионах и форумах инициативы, направленные на осуществление принципов, закрепленных в Орхусской конвенции.

12. [Пункт об участии общественности в международных форумах, сформулированный с учетом итогов переговоров на четвертом совещании Рабочей группы Сторон].

13. Нас вдохновляет то, что Конвенция вызывает живой интерес и находит поддержку у самых разных организаций и учреждений в регионе ЕЭК ООН и за его пределами. Поощрение координации усилий всех заинтересованных партнеров может породить существенную синергию и обеспечить важные ресурсы для практической деятельности. Кроме того, одной из наших приоритетных задач в течение следующих нескольких лет будут обмен опытом и выявление источников синергии и областей сотрудничества с другими конвенциями ЕЭК ООН, а также с другими региональными, субрегиональными и глобальными многосторонними природоохранными соглашениями в целях максимального повышения их совокупной эффективности в нашем регионе.

14. Осуществление и выполнение Сторонами своих обязательств по Конвенции по-прежнему имеют важнейшее значение для ее успешной реализации. В этой связи мы приветствуем тот факт, что сейчас полностью вступила в действие уникальная система рассмотрения соблюдения Конвенции, которая была создана в соответствии с решением I/7 Совещания Сторон. Мы высоко ценим работу Комитета по вопросам соблюдения и прилагаем усилия для всестороннего выполнения его рекомендаций.

15. Мы с удовлетворением принимаем к сведению ту ценную информацию о ходе осуществления Конвенции, которую излагают Стороны в своих национальных докладах и представляют другие заинтересованные стороны. [Дополнительная(ые) фраза(ы), сформулированная(ые) с учетом основных выводов по первому циклу представления отчетности].

16. Хотя мы признаем, что для более эффективного применения принципов Конвенции предстоит еще многое сделать по отдельным конкретным вопросам, поощрение осуществления и соблюдения Орхусской конвенции и Киевского протокола является нашей первоочередной приоритетной задачей.

17. В рамках поощрения осуществления необходимо будет приложить дополнительные усилия, направленные на наращивание потенциала конкретных групп стран или ориентированные на конкретные темы либо профессиональные целевые группы, а также

давать рекомендации и оказывать поддержку в целях осуществления. Мы ожидаем, что режим отчетности и механизм соблюдения обеспечат важный источник информации, который будет использоваться в качестве основы для определения конкретных приоритетных задач по наращиванию потенциала с учетом потребностей государственных органов, профессиональных юристов и гражданского общества в данных странах.

18. Важнейшее значение для эффективного осуществления Конвенции и Протокола к ней будут также иметь поощрение экологического образования и укрепление механизмов гражданского общества. Меры, принимаемые в целях осуществления Стратегии ЕЭК ООН для образования в интересах устойчивого развития, а также усилия государственных органов и организаций гражданского общества, направленные на повышение уровня экологического сознания в целом, помогут общественности более эффективно пользоваться ее правами, закрепленными в Конвенции.

19. Проблемы, связанные с несоблюдением, необходимо и впредь решать с помощью информирования, оказания поддержки и подготовки рекомендаций, посредством применения существующего механизма рассмотрения соблюдения с поощрением более широкой осведомленности об его существовании, а также с помощью разработки надлежащего механизма соблюдения Протокола с учетом опыта, накопленного в рамках Конвенции.

20. Осуществление Конвенции необходимо также постоянно и эффективно контролировать. С этой целью мы намерены пересмотреть и усовершенствовать с учетом накопленного опыта механизм отчетности по Конвенции, разработать адекватную систему отчетности по Протоколу, использовать информационно-координационный механизм для получения других источников информации об осуществлении и пересмотреть методологии оценки хода осуществления.

21. Важнейшее значение имеет по-прежнему обеспечение адекватного финансирования деятельности по Конвенции. Поэтому мы призываем все Стороны, подписавшие Конвенцию государства, и другие заинтересованные государства, а также других потенциальных доноров делать добровольные финансовые взносы для поддержки осуществления программ работы по Конвенции и связанных с ней мероприятий. В то же время мы продолжим изучение возможностей на предмет

создания более стабильной системы финансовых соглашений, которые гарантируют финансирование на прочной, устойчивой и предсказуемой основе.

22. Наша долгосрочная стратегическая цель заключается в обеспечении пользования правами экологической демократии для улучшения состояния окружающей среды и поощрения устойчивого развития в общеевропейском регионе в целом и, при необходимости, за его пределами. Мы считаем своей задачей укрепление прав общественно-

сти на доступ к информации, участие в процессе принятия решений и получение доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, во всем регионе ЕЭК ООН посредством содействия более эффективному осуществлению Конвенции все БОльшим числом Сторон, посредством поощрения государствами, которые пока не могут стать Сторонами Конвенции, к принятию мер по участию в Орхусском процессе и осуществлению принципов Конвенции, а также посредством дальнейшего развития Конвенции в отдельных приори-

тетных областях. На нашем третьем совещании мы планируем принять долгосрочный стратегический план, который охватывает следующие [два] [три] межсессионных периода и переводит эти общие цели в практическую плоскость.

23. Мы выражаем наше удовлетворение и благодарность правительству Казахстана за организацию второго совещания Сторон. [Мы приветствуем и принимаем предложение правительства [...] организовать третье совещание Сторон в [... 2008 году]].

**ПИСЬМО СТОРОНАМ И СТРАНАМ,  
ПОДПИСАВШИМ КОНВЕНЦИЮ**

Брюссель, 24 января 2005 г.

**МИНИСТРАМ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ СТРАН  
РЕГИОНА ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
КОМИССИИ ООН (ЕЭК ООН) И КОМИССАРУ ПО  
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ**

**ПРЕДМЕТ:**

***призыв к конструктивному участию в заключительном этапе подготовки ко Второй Встрече Сторон Орхусской Конвенции***

***Дорогая (ой) госпожа / господин,***

Приближается Вторая Встреча Сторон Орхусской Конвенции. На своем совещании, которое начнется 1 февраля, Рабочая Группа Сторон Орхусской Конвенции, примет важные решения. Они определяют, сможет ли Встреча Сторон (ВС) в Алматы в мае 2005 г. дать новый импульс Конвенции, обладающей большим потенциалом для решения вопросов окружающей среды и демократии в странах Панъевропейского региона.

Этим письмом Европейский ЭКО-Форум — коалиция экологических общественных организаций, работающих в странах ЕЭК ООН, деятельность которой сфокусирована на процессе «Окружающая среда для Европы» — призывает вас обеспечить конструктивную позицию и вклад вашей делегации в обсуждение следующих трех важных тем:

- Обеспечение участия общественности в принятии решений, связанных с ГМО;
- Руководство по вопросам участия общественности в международных форумах;
- Решения по дальнейшей работе в рамках Конвенции.

**1. ГМО И ОРХУС**

Статья 6.11 Конвенции оставляет за Сторонами право решать, применять ли требования ст. 6 об участии общественности к решениям, связанным с ГМО. На момент подписания Конвенции Стороны согласились с тем, что меры предосторожности необходимы в случаях, подпадающих под положения Конвенции о преднамеренных выбросах ГМО в окружающую среду (пар. 15 Резолюции Сторон, Орхус, 1998). Участники Первой Встречи в 2002 году приняли 2 Руководящие Принципы, а также решили учредить Рабочую Группу. Ей было поручено «*провести углубленное изучение альтернативных вариантов юридически связывающего подхода к дальнейшему расширению применения положений конвенции в области ГМО, в том числе посредством возможного принятия соответствующих документов, выбрать наиболее подходящие варианты, проработать их и представить для возможно принятия по ним решения и, если это уместно, утверждения Сторонами на их втором совещании*». Относительно сферы охвата Встреча Сторон упоминала об «*участии общественности в процессе принятия решений, касающихся преднамеренного высвобождения ГМО, включая реализацию на рынке, и (возможно) процесс принятия решений, касающихся некоторых видов ограниченного использования ГМО*».

Рабочая Группа провела 4 встречи. Работа была очень трудной, потому что Европейская Комиссия и ряд государств-членов ЕС выступили против выполнения этого решения. Причины включали наличие Директивы по ГМО, при-

нятой в 2001 г. (за год до решения Встречи Сторон), содержащей требование участия общественности, а также возможные последствия для реализации Картахенского Протокола. Европейский ЭКО-Форум последовательно утверждал, что эти причины не были достаточно вескими. Более того, государства, присоединившиеся к Конвенции и не являющиеся членами ЕС, выражали необходимость добавить четкое юридически обязательное требование по участию общественности в вопросах, касающихся ГМО, с тем, чтобы создать равные условия для всех заинтересованных сторон в Европе.

**Европейский ЭКО-Форум призывает все Стороны и страны, подписавшие Орхусскую Конвенцию, не допустить каких-либо исключений в порядке принятия решений по ГМО и обеспечить полное участие общественности в этом процессе. Стороны и страны, подписавшие Орхусскую Конвенцию, должны признать право граждан участвовать в принятии решений относительно ГМО в той же мере, что и при строительстве электростанций, дорог, главных промышленных сооружений, мусоросжигательных заводов.**

Поручите, пожалуйста, вашей делегации поддержать на заседании Рабочей Группы в феврале удаление статьи 6.11 и внесение статьи, связанной с принятием решений по ГМО, в соответствующее Приложение или другие юридически обязательные решения, которые гарантируют адекватное толкование.

Предложение, которое наиболее ясно аргументирует такой подход — это Вариант 1, представленный Рабочей Группой по ГМО. Вариант 2 также может быть использован (см. doc. MP.PP/AC.2./2004/4

<http://www.unece.org/env/pp/gmo.htm#gmo4d>].

Вариант 3 неприемлем, его сторонники пропагандируют не только цель поместить деятельность по ГМО под специальную защиту от участия общественности, но также ставят в зависимость от судьбы и развития другого Протокола вне рамок ЕЭК ООН.

Вариант 4 проблематичен, и, помимо его содержания, помещение его вне статьи 6 также приведет к потере права контролировать процедуру участия общественности в процессе (статья 9.2).

3 Орхусская Конвенция вносит все более ощутимый вклад в развитие общей экологической демократии, и может положительно воздействовать на европейское общество в целом. Отказ Встречи сторон (ВС) положить конец особому отношению к вопросам ГМО, может серьезно подорвать доверие к ней.

Стороны имеют индивидуальное право внести поправки в Конвенцию не позже, чем за три месяца до даты нача-

ла Встречи Сторон.

**Европейский ЭКО-Форум призывает все Стороны не упустить возможность использовать это право, если Рабочая Группа на своем заседании в феврале не примет удовлетворительного решения.**

## **2. ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ФОРУМАХ**

Статья 3, параграф 7 Конвенции требует от каждой из Сторон пропагандировать применение принципов Конвенции в процессе принятия международных решений и в рамках международных организаций в вопросах, связанных с окружающей средой. Первая Встреча Сторон решила добиваться принятия ряда руководящих принципов для обеспечения этого процесса.

В этих целях была создана группа экспертов, которая подготовила предварительный документ в ноябре 2004 г. Рабочая Группа Сторон и стран, подписавших Конвенцию, на следующей неделе начнет переговоры по этому документу [ECE/MP.PP/WG.1/2005/8/Add.1 <http://www.unepce.org/env/pp/wgp.htm>].

Состав Экспертной Группы был тщательно согласован. Европейский ЭКО-Форум смог внести ощутимый вклад в работу Группы. Однако, жесткие временные рамки и различия мнений некоторых правительственных экспертов и НПО не позволили, избежать скобок в подготовленном тексте. С точки зрения Европейского ЭКО-Форума, вопрос сейчас заключается в том, смогут ли Стороны и страны, подписавшие Конвенцию, согласиться с текстом, который полностью соответствует духу Конвенции и стимулирует как индивидуальные, так и коллективные действия на других международных форумах? Либо уже с самого начала текст будет учитывать возможные возражения стран, не являющихся Сторонами Конвенции, и, в результате, позитивное воздействие на окружающую среду будет минимальным.

**ЭКО-Форум призывает Стороны и страны, подписавшие Конвенцию:**

• *Принять решение о том, что на международных форумах, полностью или преимущественно состоящих из*

*Сторон Орхусской Конвенции, руководящие принципы должны применяться в полной мере (пар. 6).*

• *Обеспечить прозрачность и минимизировать исключения из согласованных публичных критериев (только при наличии "важнейшей причины" и веского обоснования (пар 26).*

• *Обеспечить открытый доступ к участию во встречах, включая неформальные группы. Подобно обеспечению прозрачности, минимизировать исключения в соответствии с согласованными и публичными критериями, и требованиями обоснования (пар.41).*

*Большинство решений обсуждается и готовится во время работы 4 неформальных групп. А следовательно, участие общественности стало бы просто шуткой, если бы оно было ограничено только формальными встречами.*

• *Признать, что специальные усилия необходимы в поддержку реализации интересов некоммерческих организаций, а не бизнес-структур (пар. 44).*

• *Вовлекать общественность в международные обзоры выполнения, а также в оценку соблюдения и механизмы урегулирования споров (пар. 4.b. и 54). Это повысит открытость и подотчетность международных процессов.*

• *Поддерживать выбранный Орхусской Конвенцией подход, позволяющий общественности обращаться в Комитет по соблюдению, а также предоставляющий возможность неправительственным организациям выдвигать своих кандидатов в этот комитет (пар. 54)*

• *Включить широкое толкование понятия «статуса» или его эквивалента в контексте международных форумов по вопросам окружающей среды (пар.55).*

## **3. РЕШЕНИЯ ПО ПОВОДУ БУДУЩЕЙ РАБОТЫ**

Орхусская Конвенция инициировала беспрецедентный процесс установления экологической демократии в Европе. Во многих странах он привел к конкретным улучшениям, связанным с доступом к информации, участию об-

щественности и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Все это внесет вклад как в улучшение окружающей среды, так и в функционирование общества в целом.

С началом работы в рамках Конвенции Стороны и страны, подписавшие ее, инициировали важные процессы дальнейшего развития механизмов, необходимых для достижения целей Конвенции, а также содействия ее реализации.

**Европейский ЭКО-Форум призывает Стороны и страны, подписавшие Конвенцию, придерживаться этой линии и далее, в частности:**

• *Ратифицировать в течение двух последующих лет Протокол по РВПЗ и по СЭО (к Конвенции Эспоо).*

• *Поддержать и принять активное участие в работе по продвижению и реализации Протокола по РВПЗ;*

• *Продолжить работу по обеспечению доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В частности, поставив амбициозную задачу выполнения Статьи 9.3 Конвенции, обеспечивающей право и возможность НПО и общественности настаивать на выполнении экологического законодательства. Препятствия для реализации этого права должны быть минимизированы, а судебная власть должна быть готова к справедливому рассмотрению случаев, касающихся окружающей среды. Необходимо принять решение об учреждении общего форума.*

• *Продолжить полезную работу для дальнейшего продвижения и максимального использования все возрастающих возможностей электронных средств информации в целях развития экологической демократии.*

• *Взять на себя инициативу по разъяснению того, как Стороны должны интерпретировать статьи 7 и 8 об общественном участии в реализации 5 планов, программ, политики и законодательства за рамками Протокола по СЭО.*

• *Обеспечить достаточную финансовую поддержку как работы Секретариата Конвенции, так и деятельности Европейского ЭКО-Форума по вопросам, связанным с Конвенцией.*

**С уважением,  
Джон Хонтелез (John Hontelez),  
Председатель Комитета Кампании по Участию Общественности  
Европейского ЭКО-Форума**

**HIVOS**

Гуманистический институт  
сотрудничества в целях развития  
HIVOS (Нидерланды)



Агентство Экологических новостей  
«Greenwomen»

**Адрес редакции:**

Казахстан, 480057, Алматы, ул.  
Айманова, 196, кв. 3.

**Тел. \ факс:** (3272) 75-49-96.

**E-mail:** greenwomen@nursat.kz

**http:** \\ www.greenwomen.freenet.kz