

# Ваше **Право**

на здоровую  
окружающую  
среду

**Упрощенное руководство по  
Орхусской конвенции о доступе к  
информации, участии общественности  
в процессе принятия решений и  
доступе к правосудию по вопросам,  
касающимся окружающей среды**



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

## ПРИМЕЧАНИЯ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Опубликовано Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде в июне 2006 июльский. Подготовлено Секретариатом ЕЭК ООН по Орхусской конвенции и Отделением ЮНЕП по природоохранным конвенциям. Настоящая брошюра предназначена исключительно для информирования общественности и не является официальным документом. Она может воспроизводиться и переводиться с обязательной ссылкой на источник.

За дополнительной информацией просьба обращаться по следующим адресам:

Secretariat of the Aarhus Convention  
United Nations Economic Commission for Europe  
Environment, Housing and Land Management  
Palais des Nations  
8-14, avenue de la Paix  
1211 Geneva 10  
Switzerland  
+41 22 917 1502

Эл. почта: [public.participation@unece.org](mailto:public.participation@unece.org)  
Официальный веб-сайт: [www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp)  
Информация по национальному законодательству и практике:  
[aarhusclearinghouse.unece.org](http://aarhusclearinghouse.unece.org)

UNEP/DEC/Information Unit for Conventions  
International Environment House  
13-15 chemin des Anémones  
1219 Châtelaine (Geneva)  
Switzerland  
+41-22-917-8244  
Эл. почта: [iuc@unep.ch](mailto:iuc@unep.ch)  
Веб-сайт: [www.unep.org/dec/](http://www.unep.org/dec/)

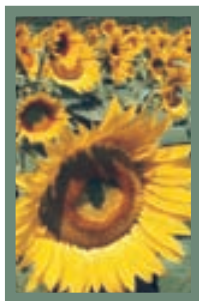
ECE/MP.PP/5

ИЗДАНИЕ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Номер для заказов: R.06.II.E.9

ISBN 92-1-416013-9

# Ваше право на здоровую окружающую среду



Упрощенное руководство по Орхусской конвенции о  
доступе к информации, участии общественности в  
процессе принятия решений и доступе к правосудию  
по вопросам, касающимся окружающей среды

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций



Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
Нью-Йорк и Женева, 2006 г.



## Предисловие

Орхусская Конвенция получила широкую известность в качестве основного международного инструмента, продвигающего принципы доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

После принятия Конвенции, Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан назвал ее гигантским шагом на пути развития международного права и инструментом глобальной значимости, несмотря на то, переговоры по Конвенции велись только в регионе ЕЭК ООН. Конвенция вступила в силу с впечатляющей быстротой и была ратифицирована большинством европейских и центральноазиатских стран. Все в большей степени она дает возможность членам общественности требовать от правительств отчетности и играть более значительную роль в продвижении более устойчивых форм развития.

Открытая для присоединения всех государств мира, Конвенция стала новой вехой в природоохранной демократии. Она является уникальным инструментом в ряду многосторонних природоохранных соглашений по количеству прав, которыми она стремится наделить обычных людей, независимо от их гражданства, национальности и места жительства, давая им возможность влиять на принятие решений, имеющих воздействие на окружающую среду.

Однако права, предоставляемые Конвенцией, имеют смысл только, если ими пользуются. Растущая осведомленность общественности о Конвенции является, таким образом, решающим фактором её эффективного осуществления.

Учитывая вышеизложенное, ЕЭК ООН и ЮНЕП совместно разработали данное руководство. Излагая права и обязательства, предусмотренные Конвенцией, на простом и понятном языке, мы надеемся сделать это соглашение доступным для людей всех слоев общества, так, чтобы они могли получить непосредственную пользу от её положений.



*Марек Белька  
Исполнительный Секретарь  
Европейская экономическая комиссия  
Организации Объединенных Наций*



*Ахим Штайнер  
Исполнительный Директор  
Программа Организации  
Объединенных Наций по  
кружающей среде*

Июнь 2006 года



# Оглавление

Рождение экологических прав . . . . .	1
Принципы работы Конвенции . . . . .	3
Право на доступ к информации . . . . .	5
Право на участие в процессе принятия решений . . . . .	10
Право на доступ к правосудию . . . . .	14
Экологические права в XXI веке. . . . .	17

## Стороны Орхусской конвенции (по состоянию на июнь 2006 года)

Австрия	Мальта
Азербайджан	Молдова
Албания	Нидерланды
Армения	Норвегия
Беларусь	Польша
Бельгия	Португалия
Болгария	Румыния
Венгрия	Словакия
Греция	Словения
Грузия	Соединенное Королевство
Дания	Таджикистан
Испания	Туркменистан
Италия	Украина
Казахстан	Финляндия
Кипр	Франция
Кыргызстан	Чешская Республика
Латвия	Швеция
Литва	Эстония
Люксембург	Европейское сообщество
Македония (бывшая Югославская Республика)	



## Рождение экологических прав

Министерство одной из стран финансирует проект по сбросу осадков сточных вод с водоочистой станции в заброшенную медную шахту. Министерство считает, что эти отходы безопасные, однако другие государственные органы и экспертные организации указывают, что они включают промышленные стоки с нескольких заводов.

Жители соседней деревни создают комитет, который должен противодействовать реализации принятого плана. Они подают в суд на подрядчика проекта, однако он отклоняет их иск. Жители деревни убеждены, что суд игнорирует действующие правовые нормы, а также тот неоспоримый факт, что промышленные стоки могут представлять опасность для их общины. Но поскольку у них нет ни полного доступа к научной информации по данному случаю, ни дополнительных средств правовой защиты, их иск на этом и заканчивается.

Еще совсем недавно, это дело завершилось бы именно так, но сегодня все больше и больше граждан пользуются преимуществами нового подхода с акцентом на экологические права. Правительства все чаще и чаще признают тот факт, что природоохранное законодательство будет



Орхусская конвенция признает право каждого из нас на здоровую окружающую среду, а также определяет наши обязанности по ее охране.



Министры экологии из Европы и Центральной Азии обмениваются мнениями с представителями неправительственных организаций, судебных властей и парламентов.

действовать эффективно только тогда, когда каждый человек будет иметь официальное право на получение экологической информации и возможность принимать всестороннее участие в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, а также, при необходимости, на возмещение ущерба.

Сегодняшние экологические права сформировались на основе целого ряда природоохранных норм и правил, принятых за последние несколько десятков лет. В 1970-х годах в международных декларациях и резолюциях стала прослеживаться связь между вызывающими озабоченность экологическими проблемами и правами человека. В 1992 году в ходе Встречи на высшем уровне «Планета Земля» правительства приняли эпохальную Рио-де-Жанейрскую декларацию по окружающей среде и развитию. Десятый принцип этой Декларации гласит, что «экологические проблемы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан».

В целях применения этого принципа на практике в 1995 году государства-члены Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) приняли Софийские руководящие принципы. Этот документ продолжает развивать идею важности общественной информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Затем, в 1998 году, правительства сделали еще один шаг – они приняли Орхусскую конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам,

# ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

касающимся окружающей среды. Названная в честь датского города, в котором проходил завершающий этап переговоров, Конвенция вступила в силу в 2001 году и к июню 2006 года насчитывала 39 участников (см. таблицу на стр. vi). В 2003 году Стороны приняли Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ), который вступит в силу после его ратификации шестнадцатью странами.

Принятая под эгидой ЕЭК ООН, Орхусская конвенция позволяет создать единую правовую систему, которая гарантирует гражданам Европы и Центральной Азии надежный свод правовых норм и правил. В данном упрощенном руководстве кратко разъясняются положения Конвенции и возможности, которые она дает отдельным лицам и общинам, озабоченным состоянием окружающей их среды.

## Принципы работы Конвенции

Орхусская конвенция признает право каждого из нас на здоровую окружающую среду, а также определяет наши обязанности по ее охране. Ее цель – сделать так, чтобы каждый человек жил в условиях окружающей среды, благоприятной для его здоровья и благосостояния. Это относится не только к нам, живущим сегодня, но и к грядущим поколениям.

Для содействия достижению этой цели Конвенция регламентирует вопросы подотчетности, открытости и оперативности принятия решений на государственном уровне. Она устанавливает минимальные нормы (не верхний, а нижний предел) прав граждан в области принятия решений по вопросам окружающей среды. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан назвал Конвенцию грандиозным событием в области «природоохранной демократии».

Для тех государств, которые приняли решение стать «Стороной» Конвенции, она имеет обязательную правовую силу. Так как Европейское сообщество также является Стороной Конвенции, она применяется и к учреждениям ЕС. Для рассмотрения достигнутого прогресса и обмена информацией о действиях Сторон, осуществляемых на национальном уровне, не реже одного раза в два-три года проводится «Совещание Сторон». Эти совещания открыты для участия наблюдателей, в том числе для общественности и представителей организаций и других стран.

Конвенция была разработана правительствами при активном участии природоохранных неправительственных организаций (НПО), которые продолжают играть существенную роль в содействии достижению ее целей. Кроме того, правительства государств-Сторон Конвенции взяли на себя обязательство поддерживать распространение ее принципов на международном уровне. Это значит, что Конвенция открыта не только для 55 государств-членов ЕЭК ООН, но и для любой страны, являющейся членом ООН.



Встреча экспертов в Женеве, посвященная обсуждению задач предоставления доступа к правосудию в рамках Конвенции

Экологические права, поставленные под защиту Конвенции, должны соблюдаться «государственными органами», которые включают органы государственной власти всех отраслей и любого уровня – от местного до национального (за исключением законодательных и судебных органов), государственные или частные организации, исполняющие государственные административные функции или оказывающие услуги населению, например, предприятия-поставщики природного газа, предприятия электроснабжения и санитарно-технические службы, а также учреждения региональных организаций экономической интеграции, ставших Стороной Конвенции. Власти не должны подвергать наказанию, преследованиям или притеснениям в какой бы то ни было форме тех лиц, которые пользуются своими правами, определенными Конвенцией.

Конвенция преследует свою цель – обеспечение здоровой окружающей среды для всех людей – посредством поддержания права каждого человека на доступ к информации о состоянии окружающей среды. Она определяет четкие обязательства государств по обеспечению более широкого участия общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и стремится предоставить более легкий и эффективный доступ к правосудию в том случае, если эти права будут нарушаться, позволяя тем самым общественности оспаривать в суде более общие нарушения норм экологического права.

Эти три права – право на доступ к информации, право на участие в процессе принятия решений и право на доступ к правосудию – являются тремя столпами Конвенции.

## Право на доступ к информации

В демократическом обществе люди имеют право на доступ к информации, в том числе к экологической. Правительство несет ответственность за поддержание интересов общественности посредством предоставления ей беспрепятственного доступа к подобной информации.

С целью гарантировать всестороннее соблюдение и выполнение на практике этого основного демократического права в Конвенции были детально определены конкретные права граждан. Некоторые ключевые вопросы, которые люди могут задать о своем праве на информацию, приведены ниже:

**К какой информации я имею доступ?** Каждый человек может запрашивать любую экологическую информацию, которая есть у любой государственной или частной организации, выполняющей функцию по оказанию услуг населению. Лицо, обратившееся с таким запросом, может и не быть гражданином данного государства или постоянно проживать на его территории и даже не обязано при этом извещать о причинах своего запроса или своих интересах. НПО могут запрашивать подобную информацию независимо от места, где они официально зарегистрированы.

Определение «экологическая информация», содержащееся в Конвенции, преднамеренно носит широкий характер и включает информацию о



Чернобыльская катастрофа 1986 года, разославшая радиоактивные облака по Европе, привела к призывам к большей открытости. На нее неоднократно ссылались делегаты в процессе переговоров по Орхусской конвенции.

любых элементах окружающей среды, таких как воздух, вода, почва или биологическое разнообразие (включая генетически измененные организмы). Это определение также охватывает все виды деятельности и программы, которые могут оказать воздействие на эти элементы, а также воздействие состояния окружающей среды на здоровье человека и его безопасность.

**Какую информацию обязаны предоставить должностные лица в ответ на поступившую им просьбу?** Как правило, государственные органы должны предоставить информацию в запрашиваемом виде, в том числе копии фактической документации, если это оговорено в просьбе. Однако при этом они могут взимать плату за предоставление информации, при условии, что эта плата не превышает «разумного уровня».

Государственные органы обязаны предоставить запрашиваемую информацию как можно раньше, как правило, в течение одного месяца после получения запроса. Если информация очень объемная или сложная, они могут продлить этот срок еще на один месяц для ее подготовки, при условии, что они известят об этом подателя просьбы и разъяснят причины этого продления.

Если просьба носит слишком общий характер или является «явно необоснованной», в ней может быть отказано именно на этом основании. Тем не менее, и в этом случае податель просьбы должен быть уведомлен.

**Могут ли должностные лица отказать в предоставлении информации?** В общем и целом, право общественности на доступ к информации необходимо интерпретировать как можно шире.

Тем не менее, в Конвенции приведено несколько исключений: государственные органы могут отказать в просьбе предоставить информацию в том случае, если ее разглашение негативно скажется на международных отношениях, национальной обороне, государственной безопасности, отправлении правосудия и конфиденциальности коммерческой информации или личных данных.

Власти также могут отказать в предоставлении информации, разглашение которой может нанести ущерб окружающей среде, например, информации о местах размножения редких видов. Однако эти исключения могут быть применены только с учетом заинтересованности общественности в разглашении этой информации.

Если в просьбе о предоставлении информации отказано на основании



NICK WATERS/DOJUK

Широкое определение «экологической информации», содержащееся в Конвенции, включает воздух, воду, почву и биологическое разнообразие.

вышеперечисленных исключений, то лицо или организация, которые обратились с такой просьбой, как правило, должны быть уведомлены об отказе в письменной форме в течение одного или, максимум, двух месяцев, а также о причинах отказа. Это решение может быть оспорено в апелляционном порядке.

**Что делать, если должностные лица не располагают нужной информацией?** Они должны направить лицо или представителя организации к соответствующему государственному органу или передать просьбу этому органу, уведомив об этом подателя просьбы.

**Обязан ли государственный орган располагать соответствующей информацией?** Все государственные органы обязаны собирать и обновлять экологическую информацию, связанную с их деятельностью, и делать ее общедоступной – в конечном итоге, в виде электронных баз данных. Они также должны поставить общественность в известность о характере имеющейся у них экологической информации и способах доступа к ней.

Это, по сути, является частью возлагаемой на государственные органы обязанности по подготовке, сбору и хранению информации общего пользования. Каждое государство должно также публиковать общедоступный «доклад о состоянии окружающей среды», который должен выходить в свет на регулярной основе, не реже одного раза в четыре года.

**Требуется ли Конвенция от государств контроля за выбросами и переносом загрязнителей?** Государства должны постепенно вводить регистры выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ), которые представляют собой кадастры загрязнителей из промышленных зон и других источников. Создание таких регистров более подробно регламентируется Протоколом к Конвенции 2003 года.

Хотя Протокол регламентирует скорее информацию о загрязнителях, нежели само загрязнение окружающей среды, все же ожидается, что он позволит сократить масштабы загрязнения, поскольку компании вряд ли захотят, чтобы их считали крупными источниками загрязнения.

РВПЗ должны быть общедоступными через Интернет, бесплатными, обладать возможностью поиска, удобными для пользователя и своевременно обновляемыми. Положения, регламентирующие конфиденциальность содержащихся в них данных, должны быть ограничены и позволять общественности принимать участие в их дальнейшей разработке и изменении.

**Какую информацию компетентные органы обязаны предоставить в непредвиденном случае?** В любой «чрезвычайной ситуации», варьирующейся от потенциальной ядерной катастрофы до необычайно сильного загрязнения воздуха, компетентные органы должны незамедлительно предоставить любую имеющуюся у них информацию, которая может помочь общественности принять превентивные меры или снизить ущерб.

### **Информация – это сила...если вы можете ее получить**

В маленьком городке на окраине Европы местные жители стали все больше и больше беспокоиться по поводу качества питьевой воды. Несколько молодых женщин в округе заболели редкой и летальной формой рака. По слухам, их смерть связана со сбросами деревообрабатывающего комбината, расположенного в водосборном бассейне, обеспечивающем город питьевой водой.

Местные жители формируют группу из своих представителей, с тем чтобы разобраться в данной ситуации. В первую очередь они просят местные власти предоставить им копии документов, в которых содержатся данные мониторинга сбросов деревообрабатывающего комбината, которые компания обязана контролировать на ежедневной основе в соответствии с условиями, оговоренными в лицензии на эксплуатацию, а также копии данных мониторинга питьевой воды, финансируемого из государственного бюджета. Кроме того, они просят отдел здравоохранения предоставить им эпидемиологические данные о случаях заболевания данным типом рака в их провинции с целью выяснить, является ли случай, произошедший в их городе, исключительным.

Местные власти, несмотря на периодические напоминания, не дают никакого ответа в течение целых трех месяцев. Наконец, они отвечают, что информация о заводских сбросах является конфиденциальной, однако никаких причин не приводят. Группа представителей местного населения может прийти и просмотреть данные мониторинга питьевой воды в служебном помещении местных властей в рабочие часы, однако получить копии документов даже за деньги они не могут. Отдел здравоохранения также отказывается предоставить запрашиваемые статистические данные, обосновывая это тем, что распространение данной информации является посягательством на неприкосновенность личной жизни, несмотря на то что жители настаивают на своей заинтересованности в получении лишь статистических, а не личных данных.

Поскольку других процедур обжалования нет, группа жителей вынуждена обратиться в суд с целью заставить оба этих



государственных органа предоставить им запрашиваемую информацию. Однако в связи с тем, что специальная группа создана в срочном порядке и не имеет никакого правового статуса, суд постановляет, что она не обладает процессуальной правоспособностью, т.е. правом подавать иск в суд. Тем временем в городе обнаруживаются еще два случая заболевания раком...

Именно для разрешения подобных случаев была принята Орхусская конвенция. Хотя вышеприведенный пример вымышлен, все же отдельные указанные в нем моменты являются вполне реальными и достаточно распространенными.



Орхусская конвенция отвечает на обеспокоенность общественности о качестве окружающей среды, включая качество питьевой воды.

## Право на участие в процессе принятия решений

Участие общественности позволяет улучшить подотчетность лиц, принимающих решения, сделать процесс принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, более открытым и добиться таким образом повышения качества всего процесса. Представителям общественности необходимо дать возможность выразить свое отношение и взгляды, а государственным органам необходимо принять их во внимание. Конвенция устанавливает минимальные нормы участия общественности в процессе принятия решений в тех случаях, когда государственные органы разрабатывают общие планы или дают лицензию на реализацию конкретных проектов, которые могут оказать воздействие на окружающую среду.

**Насколько объективно можно гарантировать участие общественности в процессе принятия решений до момента выдачи лицензии на осуществление того или иного конкретного проекта или вида деятельности?** «Заинтересованная общественность» должна быть информирована о планируемой деятельности на начальной стадии процесса, когда еще существуют альтернативные варианты. Представители общественности могут бесплатно получить и изучить нужную информацию, в том числе касающуюся возможного воздействия проекта на окружающую среду, и предложить альтернативные варианты.

Кроме того, необходимо обеспечить доступ к информации о государственном органе, ответственном за принятие решения, о методе представления на рассмотрение этого органа замечаний по проекту, а также о датах и времени слушаний, в которых могут принять участие представители общественности.



Орхусская конвенция обязывает органы власти учитывать общественное мнение при принятии решений.



Общественность должна играть роль при выработке решений о деятельности, которая может потенциально повлиять на окружающую среду, например строительство дорог.

Компетентные органы обязаны учесть результаты участия общественности в своем решении, которое должно быть аргументированным и изложенным в письменной форме, и обеспечить к нему оперативный доступ для всех желающих.

**Что означает «заинтересованная общественность»?** В Конвенции эта группа населения определяется как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе». Вполне очевидно, что под это определение подпадают НПО, содействующие охране окружающей среды, если они отвечают требованиям, предъявляемым национальными законодательствами.

**Какие конкретные проекты предполагают необходимость участия общественности?** В перечне, приведенном в приложении к Конвенции, перечислены виды деятельности, по которым решения должны приниматься при участии общественности. Они включают любые виды деятельности, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду, например, выдача лицензии на строительство атомной электростанции, сталелитейного или химического завода, очистной станции или проекта по строительству автодороги.

Общественность должна участвовать в принятии решений по преднамеренному высвобождению генетически измененных организмов (ГИО) в окружающую среду «в возможной степени и надлежащим образом». Поправка к Конвенции, принятая Сторонами на втором совещании, имеет целью укрепить право общественности на участие в процессе принятия решений по ГИО. Эта поправка вступит в силу после ее ратификации тремя четвертями Сторон.



Органы власти должны предусмотреть «соответствующие меры» для обеспечения участия общественности в подготовке проектов и программ, «касающихся окружающей среды».

**Насколько объективно можно гарантировать участие общественности в процессе разработки программ и проектов, касающихся окружающей среды?**

Органы власти должны разработать «надлежащие положения» для участия общественности в подготовке проектов и программ, «касающихся окружающей среды». Эта фраза охватывает проекты и программы, подготовленные министерствами (например, транспорта, энергетики или туризма), когда они оказывают существенное воздействие на окружающую среду. В Конвенции не определены конкретные положения, регламентирующие участие общественности, которые необходимы в данном случае, однако некоторые правила все же применяются: государственные органы должны установить разумные сроки и возможности участия общественности в процессе принятия решений на самом раннем этапе и обеспечить «надлежащим образом» отражение результатов ее участия в своем решении.

Стороны также должны стремиться привлечь общественность к участию на этапе подготовки соответствующего законодательства, которое может оказать существенное воздействие на окружающую среду. Нормативные положения, имеющие непосредственную исполнительную силу, в том числе директивы, нормы и правила, должны разрабатываться при участии общественности до момента их передачи на рассмотрение законодательным органам. Эта статья Конвенции налагает сравнительно мягкое обязательство, т.е. предписывает «делать все возможное», но все же позволяет при этом преследовать важную цель.

## ИССЛЕДОВАНИЕ НА КОНКРЕТНОМ ПРИМЕРЕ

### ИССЛЕДОВАНИЕ НА КОНКРЕТНОМ ПРИМЕРЕ

Прислушаться к мнению общественности – пример успешной акции

Рядом с маленькой деревенькой находится свалка опасных отходов – 62 тысячи изъеденных ржавчиной бочек с хлором. Владелец свалки предложил построить на этом месте современный мусоросжигатель. Жители деревни поддержали его идею, однако представители близлежащих городков были настроены решительно против этой стройки. Они заявили, что если потребители узнают, что источники их продукции – минеральные воды, виноградники и фермы – расположены вблизи комплекса для сжигания опасных отходов, она перестанет пользоваться спросом.



Сразу же после представления заявки на получение разрешения экологическая инспекция уведомила общественность о разрабатываемом проекте. Она подготовила краткое резюме по проекту объемом в одну страницу и разослала его в близлежащие общины вместе с копией заключения о воздействии на окружающую среду. Секретари муниципалитетов, в свою очередь, разместили соответствующие сообщения на муниципальных досках объявлений.

После этого были проведены открытые слушания, в ходе которых целый ряд НПО, общественных групп, экономических и туристических организаций и политических партий высказали свое мнение по этому вопросу. Владелец будущего мусоросжигательного комплекса представил подробные ответы на интересующие общественность вопросы и отдельную сводку нетехнического характера о воздействии проекта на окружающую среду и здоровье населения и о его социальных последствиях.

Принимая во внимание негативную реакцию жителей близлежащих городков на данный проект, управленческие органы отказывают владельцу в разрешении на сооружение комплекса. Суд утвердил принятое решение. В качестве альтернативного решения, начались переговоры с уже действующим мусоросжигательным комплексом на предмет сжигания отходов.

## Право на доступ к правосудию

Для того чтобы доступ к информации и участие общественности в процессе принятия решений были эффективными, общественность должна иметь возможность обратиться в суд общей юрисдикции или воспользоваться процедурой административного разбирательства. Подобный механизм пересмотра вынесенных решений обеспечивает необходимое средство обжалования решений государственных органов и гарантирует эффективное осуществление Конвенции.

**Что включает в себя понятие «доступ к правосудию»?** Нарушение права на доступ к информации и на участие общественности в процессе принятия решений является достаточным основанием для обращения в суд (или другой независимый и беспристрастный орган, например, к уполномоченному по рассмотрению жалоб). Представители общественности могут обращаться в суд в том случае, если был нарушен закон или если какой-либо компетентный орган не соблюдает установленные процедуры. Доступ к механизмам пересмотра вынесенных решений должен быть справедливым, беспристрастным, своевременным, бесплатным или недорогим. Окончательные решения должны быть запротocolированы в письменной форме и иметь обязательную силу для данного государственного органа.

**Ограничивается ли доступ к правосудию случаями, касающимися права на доступ к информации и на участие общественности в процессе принятия решений?** Нет. В соответствии с Конвенцией, представители общественности должны, в принципе, иметь возможность оспорить любое нарушение национального законодательства в области охраны окружающей среды.

Если государственные органы или частные лица нарушили такое законодательство, граждане должны иметь возможность оспорить эти действия или нарушения в суде даже в том случае, если они лично не понесли никакого ущерба. Эта процедура «частного правоприменения» доказала свою эффективность в некоторых странах в деле оказания помощи природоохранным агентствам, испытывающим нехватку штатных сотрудников.

**Кто, согласно Конвенции, имеет доступ к правосудию?** Все – в том числе отдельные граждане, НПО, государственные служащие и компании – могут обратиться в суд с целью отстоять свое право на доступ к информации. Например, в суд может обратиться любой человек, который запросил информацию, но не получил удовлетворительного ответа. Любой представитель общественности, имеющий «достаточную заинтересованность» или обладающий процессуальной правоспособностью, может добиваться пересмотра вынесенного решения, затрагивающего его право на участие в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в том случае, если он не был допущен к участию на раннем этапе рассмотрения. В конечном итоге, правительства должны обеспечить доступ к системе административного или судебного производства в целях обжалования

# ПРАВОСУДИЕ



© REUTERS/CHRISTIAN CHARISTUS

Граждане имеют право оспорить решения государственных органов, связанные с осуществлением Орхусской конвенции.

## ИССЛЕДОВАНИЕ НА КОНКРЕТНОМ ПРИМЕРЕ

### Обращение в суд в интересах общественности

В 2000 году один гражданин подал запрос на доступ к информации о шумовом загрязнении окружающей среды и загрязнении воздуха, источником которого являлся завод по переработке металлоотходов. Сначала государственные органы отказались представить ему запрашиваемую информацию на том основании, что этот гражданин не имеет права участвовать в процессе принятия государственных решений, связанных с данным предприятием, и не обладает процессуальной правоспособностью в существующем судебном производстве по факту заводских выбросов.



В ответ данный гражданин возбудил судебное дело в местном городском суде. Он обосновал свой иск законоположением, позволяющим любому человеку, действующему в интересах общественности, добиваться предоставления нужной ему информации по постановлению суда. Здесь важно отметить, что все бремя доказательства законности и обоснованности отказа в информации перекладывается по закону на обладателя такой информации.

Основным аргументом в этом процессе было положение, согласно которому доступ к информации должен быть не только у лиц, обладающих процессуальной правоспособностью по конкретному вопросу, но и у всех тех, кто защищает интересы общественности. Кроме того, на решение по поводу предоставления информации не должен влиять ни тот факт, что данная информация касается частной компании, ни то, кто оплачивает расходы по сбору и обработке запрошенной информации.

Пока суд принимал окончательное решение, государственные органы добровольно разгласили часть данных по загрязнению воздуха. Затем ответчик предоставил истцу остальную запрошенную им информацию.



# ПОДДЕРЖКА

случаев нарушения национального законодательства в области охраны окружающей среды. В этом случае используется определение процессуальной правоспособности, установленное национальным законодательством.

**Что делать, если судебные издержки слишком высоки?** Доступ к правосудию не должен быть связан «с недоступно высокими затратами». Государства должны обеспечить недорогой и доступный судебный процесс. Стороны также договорились принимать меры по снижению финансовых барьеров на пути к правосудию.

## Экологические права в XXI веке

Сегодня, когда Орхусская конвенция вступила в силу и работает в нормальном режиме, правительства будут принимать меры к тому, чтобы заставить ее работать на национальном уровне. Будут писаться новые или изменяться существующие законы, чтобы отразить принципы и задачи Конвенции. В каждой стране постепенно будет наработана судебная практика и созданы прецеденты. К Конвенции присоединятся новые страны, что позволит расширить ее географический охват.

С тем чтобы обеспечить эффективность Конвенции, ее государства-участники будут продолжать работу по наращиванию потенциала, особенно в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также Юго-Восточной Европы. Эта работа будет включать оказание поддержки природоохранным НПО и усилия по укреплению национальных институтов. Некоторые международные



Вверху: дети пытаются открыть «двери в демократию» во время церемонии, посвященной вступлению в силу Конвенции (октябрь 2001). Внизу: дверь, наконец, открыта.



и региональные организации также принимают активное участие в реализации программ по наращиванию потенциала в порядке содействия осуществлению Конвенции. Секретариат Конвенции продолжает поддерживать и координировать такие международные и региональные инициативы, направленные на обеспечение более полного соблюдения экологических прав. Он проводит регулярные совещания основных организаций, принимающих участие в программах наращивания потенциала, с целью обеспечить эффективность прилагаемых усилий и направить их на удовлетворение самых насущных потребностей.

Различные механизмы, предусмотренные Конвенцией, обеспечат дополнительную поддержку правительствам в выполнении ими взятых на себя договорных обязательств. Комитет по вопросам соблюдения, члены которого номинируются правительствами и природоохранными НПО, уполномочены расследовать жалобы любой Стороны, НПО или любого представителя общественности против какой-либо другой Стороны. Фактически, любой представитель общественности или природоохранной, правозащитной или иной неправительственной организации вправе представить на рассмотрение Комитету соответствующую информацию, если они считают, что та или иная Сторона не соблюдает свои обязательства, вытекающие из Конвенции. Секретариат Конвенции также может довести до сведения Комитета данные, подтверждающие факт возможного несоблюдения. И, наконец, если одна из Сторон признает, что она испытывает трудности с соблюдением своих обязательств, она может обратиться в Комитет за помощью. Рассмотрев полученное обращение, Комитет представляет свои рекомендации на следующем совещании Сторон Конвенции.

Еще одно средство, доступное для Сторон, – Орхусский информационно-координационный центр для природоохранной демократии. (<http://aarhusclearinghouse.unepce.org>).



UNEP/CHRISTER PALLSSON

Орхусская конвенция позволит предохранить окружающую среду на многие десятилетия вперед.

Но даже при поддержке всех этих средств, пройдет немало времени, прежде чем Конвенция будет полностью введена в национальное законодательство и практику. Вместе с тем воздействие более широких экологических прав уже можно ощутить во многих странах. В перспективе Орхусская конвенция позволит улучшить жизнь людей и общин и предохранить окружающую среду на многие десятилетия вперед.

## Орхусские центры

Орхусские центры были учреждены в ряде стран Восточной Европы и Центральной Азии, в том числе в Армении, Азербайджане, Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане и на Украине. Эти центры, которые в ряде случаев поддерживаются Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), выполняют функцию связующего звена между правительствами и гражданским обществом. Они дополняют существующие официальные источники информации, связывая их с «реальными пользователями», для которых они более доступны и близки.

В первую очередь центры облегчают доступ к информации и могут использоваться для проведения встреч. В некоторых странах в сферу их деятельности входит также оказание помощи гражданам в участии в процессе принятия решений и, в меньшей степени, в обеспечении доступа к правосудию.



Другие полезные публикации, доступные на веб-сайте Конвенции:

Руководство по осуществлению Орхусской конвенции

Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам охраны местной окружающей среды – Практическое руководство

Пособие по доступу к правосудию в соответствии с Орхусской конвенцией

Протокол о Регистрах Выбросов и Переноса Загрязнителей

[www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp)