

Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды  
 Г. Орхус, Дания, 25 июня 1998 г.  
 Вступление в силу: 30 октября 2001, в соответствии со статьей 20 (1)  
 Регистрация: 30 октября 2001, No. 37770.  
 Статус: Подписанты: 40, Стороны: 26.  
 Текст: Doc. ECE/CEP/43.

*Примечание:*  
 Открыта для подписания в г. Орхус (Дания) 25 июня 1998 г., затем в штабквартире ООН в Нью-Йорке вплоть до 21 декабря 1998 г., государствами - членами Европейской экономической комиссии (ЕЭК ООН), так же, как и государствами, имеющими статус наблюдателя в ЕЭК ООН, в соответствии с параграфом 8 и 11 Резолюции по экономическим и социальным вопросам 36 (IV)1 от 28 марта 1947, а также региональными организациями экономической интеграции, созданными суверенными государствами - членами ЕЭК ООН, которым их члены делегировали полномочия по вопросам, затрагиваемым в настоящей конвенции, включая полномочия заключать договоры по данным вопросам.

#### Участники

Участник	Подписание	Ратификация,	Принятие (А), Одобрение (АА), Присоединение (а)
Албания	25 июня 1998	27 июня 2001	
Армения	25 июня 1998	1 августа 2001	
Австрия	25 июня 1998		а
Азербайджан		23 марта 2000	а
Беларусь	6 декабря 1998	9 марта 2000	АА
Бельгия	25 июня 1998	21 января 2003	
Болгария	25 июня 1998		
Хорватия	25 июня 1998		
Кипр	25 июня 1998	19 сентября 2003	
Республика Чехия	25 июня 1998		
Дания	25 июня 1998	29 сентября 2000	АА
Эстония	25 июня 1998	2 августа 2001	
Европейская Сообщество	25 июня 1998		
Финляндия	25 июня 1998		
Франция	25 июня 1998	8 июля 2002	АА
Грузия	25 июня 1998	11 апреля 2000	
Германия	21 декабря 1998		
Греция	25 июня 1998		
Венгрия	18 декабря 1998	3 июля 2001	
Исландия	25 июня 1998		
Ирландия	25 июня 1998		
Италия	25 июня 1998	13 июня 2001	
Казахстан	25 июня 1998	11 января 2001	
Киргизстан		1 мая 2001	а
Латвия	25 июня 1998	14 июня 2002	
Лихтенштейн	25 июня 1998		
Литва	25 июня 1998	28 января 2002	
Люксембург	25 июня 1998		
Мальта	8 декабря 1998	23 апреля 2002	
Монако	25 июня 1998		
Нидерланды	25 июня 1998		
Норвегия	25 июня 1998	2 мая 2003	
Польша	25 июня 1998	15 февраля 2002	
Португалия	25 июня 1998	9 июня 2003	
Республика Молдова	25 июня 1998	9 августа 1999	
Румыния	25 июня 1998	11 июля 2000	
Словения	25 июня 1998		
Испания	25 июня 1998		
Швеция	25 июня 1998		
Швейцария	25 июня 1998		
Таджикистан		17 июля 2001	а
Бывшая Югославская Республика Македония		22 июля 1999	а
Туркменистан		25 июня 1999	а
Украина	25 июня 1998	18 ноября 1999	
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	25 июня 1998		

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	3
1. История создания.....	5
2. Доступ к информации.....	8
3. Доступ к процедурам общественного участия.....	20
4. Экономический аспект.....	34
5. Доступ к правосудию.....	40
6. ООН, Европейский Союз и Орхусская конвенция.....	48
7. Протокол о Регистрах выбросов и переносов загрязнителей.....	48
8. Неправительственные организации в Орхусском процессе.....	50
9. Влияние Орхусской конвенции на другие международные форумы...	51
10. Заключение.....	52
11. Интернет-ресурсы.....	53
12. Приложение 1.....	54
13. Приложение 2.....	56

Настоящий буклет опубликован при участии специалистов МПР России и содействии Агентства по охране окружающей среды Дании (DEPA) и Датской Программы сотрудничества в области охраны окружающей среды для стран Восточной Европы (DANCEE)

**Редакционная группа и коллектив авторов выражает признательность  
Улле Блад Бенсен (DEPA) и  
Нине Коробовой, координатору DANCEE в России.**

**Состав редакционной группы:**

Улла Стин (NIRAS)  
Йорген Карле (NIRAS)  
Милле Уилкен (NIRAS)

Ольга Дубовик (Институт государства и права РАН)  
Ольга Самончик (Институт государства и права РАН)  
Ольга Медведева (Институт профессиональной оценки)  
Нина Яшина (Институт профессиональной оценки)  
Ольга Сперанская ( НПО “ Эко-Согласие”)  
Ольга Разбаш (РРЭЦ)  
Елена Ермолова (РРЭЦ)

## ВВЕДЕНИЕ

Современное демократическое устройство любого цивилизованного государства требует, с одной стороны, от граждан быть активными не только в период предвыборных кампаний и выборов, но и, с другой стороны, от Государства активного вовлечения граждан в процесс принятия решений, их участия в выработке программ, законопроектов, политики, активного взаимодействия между ответственными должностными лицами и структурами Гражданского общества.

Во многих международных документах отражена значимость и необходимость участия общественности, необходимость институционального его закрепления и развития для достижения целей устойчивого развития.

В связи с этим важно вспомнить Принцип 10 Декларации Всемирной конференции по окружающей среде и развитию 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Декларация была подписана более 100 главами государств всего мира, в том числе и Российской Федерацией. Он гласит:

*“Экологические вопросы лучшим образом решаются при участии на соответствующем уровне всех заинтересованных граждан. На национальном уровне каждый гражданин должен иметь определенный доступ к содержащейся в органах власти информации, касающейся окружающей среды, включая информацию об опасных материалах и деятельности в месте его проживания, а также возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства должны обеспечивать и поощрять общественную озабоченность и участие путем предоставления широкого доступа к информации. Должен обеспечиваться эффективный доступ к судебным и административным процедурам, включая правовую защиту и возмещение ущерба”.*

Этот принцип Декларации Рио был в наибольшей степени воплощен в Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, обеспечивающей участие общественности в процессе принятия решений, и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (т.н. Орхусская конвенция), которая является важным вкладом в создание основы модели устойчивого развития общества.

Орхусская Конвенция представляет собой новый вид соглашений в области окружающей среды, признающий наличие обязательств ныне живущих перед будущими поколениями. Она устанавливает, что устойчивое развитие мирового сообщества возможно обеспечить только с привлечением к работе всех заинтересованных сторон. При этом охрана окружающей среды наиболее полно осуществляется только в

условиях подотчетности органов управления обществу, при взаимодействии общест-венности и государственных органов в условиях демократии.

Любой из этих пунктов чрезвычайно актуален для современной России и не только потому, что ее позиции на мировой арене в последнее время совпадают с обще-вропейскими, как следует из результатов Саммита ЕС и РФ в июне 2003 г. Россия, выбрав в качестве стратегии развития на будущее, общеевропейскую идеологию создания устойчиво развивающегося сообщества, естественно, также считает своей важнейшей задачей обеспечение сбалансированности решения социально-экономических и экологических проблем на основе рационального использования природно-ресурсного потенциала, суть которого заключается в удовлетворении нужд современных поколений без ущемления возможностей будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

Присоединение России к Конвенции может и увеличить взаимоответственность властей, бизнеса и широких слоев общественности за принимаемые решения. Оно будет способствовать:

- развитию гражданского общества;
- созданию инструментов социального партнерства;
- нахождению баланса интересов;
- улучшению качества окружающей среды;
- соблюдению конституционных прав граждан.

Вопрос о присоединении России к Орхусской конвенции становится все более актуальным. Основой принятия такого решения является всесторонний сравнитель-ный анализ действующего российского законодательства и положений Орхусской конвенции, а также экономическая оценка потенциальных затрат и выгод от присо-единения России к конвенции. Именно такому всестороннему исследованию и был посвящен проект.

Дорогие читатели! Перед вами брошюра, в которой в сжатом виде представлены результаты проведенных исследований, интересные примеры из зарубежной прак-тики, сведения о современном состоянии ратификации конвенции, о современных тенденциях в европейском законодательстве, регулирующем доступ к экологичес-кой информации и участие общественности в принятии экологически значимых решениях.

Надеемся, что полезная информация, содержащаяся в брошюре, поможет вам в оценке важности и актуальности для России вопросов, регулируемых Орхусской конвенцией.

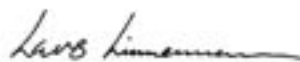
**Евгений Горшков**

**МПР России**



**Ларс Линнеманн**

**DEPA/DANCEE**



*“Хотя и региональная по своему охвату, Орхусская Конвенция имеет глобальное значение. Она в настоящее время является наиболее впечатляющим воплощением Принципа 10 Декларации Рио, который подчеркивает необходимость участия граждан в решении экологических проблем, их доступа к информации об окружающей среде, которой располагают власти. В таком качестве конвенция представляется наиболее амбициозным начинанием в сфере “экологической демократии”, из всех начинаний, предпринятых до настоящего времени под эгидой ООН.”*

*Кофи Аннан  
Генеральный Секретарь  
Организации Объединенных Наций*

## ИСТОРИЯ СОЗДАНИЯ

Конвенция ЕЭК ООН “О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды”, широко известная под названием Орхусской конвенции - по имени г. Орхус в Дании, где 25 июня 1998 г. на 4-й Конференции министров окружающей среды европейских стран в рамках Процесса “Окружающая среда для Европы” она была подписана 38 странами. Для вступления Конвенции в силу необходимо согласие 16 стран, которые бы ее ратифицировали, присоединились или одобрили (в зависимости от требований национальных законодательств). Этот процесс был относительно скор и занял всего три года. На 21 октября 2002 г., когда в г. Лукке, Италия, состоялась 1-я Конференция Сторон конвенции, 40 стран являлись ее Подписантами, 22 страны - Сторонами, т.е. ратифицировавшими конвенцию.

В настоящий момент уже 26 государств стали Сторонами конвенции.

Уникальность этого документа состоит в том, что впервые в истории человечества сделана попытка урегулировать процедурные местные вопросы доступа граждан к информации, общественному участию и правосудию на высоком международном уровне. Другая особенность заключается в том, что с самого начала переговорного процесса в 1996 г. активнейшим образом в нем участвовали Региональный экологический центр для стран Центральной и Восточной Европы (штаб-квартира в Будапеште, Венгрия) и коалиция неправительственных экологических организаций Европы, сейчас широко известная под именем “Европейский ЭКО-Форум”. Иными словами, Международное сообщество с самого начала признало ключевую роль общественности в разработке Конвенции. Члены общественной коалиции были включены Комитетом по экологической политике ЕЭК ООН в рабочие группы, разрабатывавшие проекты элементов конвенции, и в состав участников официальных пленарных заседаний, где они имели право выступать, делать заявления, вносить предложения по формулировкам текста будущей конвенции. Коалиция активно пользовалась предостав-

ленными возможностями, эффективно и творчески помогая членам правительственных делегаций.

Кроме этой коалиции в переговорном процессе участвовали такие старейшие и известные международные природоохранные организации, как Международный совет по праву окружающей среды (МСОПОС), Всемирный союз охраны природы (МСОП), которые придавали еще больший политический вес предпринимаемым усилиям создать действительно демократический документ.

Это было горячее, увлекательное время, полное надежд и разочарований, бурных споров и неожиданных находок, когда народы Европы через своих представителей напрямую участвовали с созданием норм международного права, которые будут служить им и будущим поколениям инструментом для достижения целей устойчивого развития, для повышения эффективности государственных решений в области окружающей среды, для защиты экологических прав граждан долгие годы.

Орхусская конвенция еще до ее вступления в силу оказала огромное влияние как на национальное законодательство европейских стран, подписавших и ратифицировавших ее, так и на законодательство самого Европейского Союза, на многие другие международные процессы. И по мере накопления опыта применения положений конвенции это влияние будет только расти.

Конвенция является важным международным документом, способствующим защите прав каждого человека жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния. Она в большей степени, чем остальные действующие природоохранные конвенции, содержит положения, регламентирующие взаимоотношения между соответствующими государственными органами и общественностью в целом. В значительной степени она межсекторальная по своему характеру, поскольку охватывает практически все сферы окружающей среды, такие как вода, воздух, почву, химические вещества, биоразнообразие, здоровье человека и условия жизни.

В общем положения Орхусской конвенции регулируют, “кто и что должен делать при обращении с экологической информацией” и “как это должно быть сделано”.

Конвенция состоит из трех основных блоков:

- доступ общественности к экологической информации;
- доступ общественности к процессу принятия экологически значимых решений;
- доступ общественности к правосудию для защиты своих нарушенных экологических прав.

Кроме того, имеются статьи о механизмах соблюдения Сторонами положений конвенции, о процедурных правилах работы органов конвенции (конференции Сторон, Секретариата), о порядке разрешения споров, которые могут возникнуть между Сторонами конвенции.

В настоящее время в соответствии со статьей 19, п. 2 Конвенции для Российской Федерации

*На протяжении последних пяти лет с момента подписания Орхусской конвенции в июне 1998 г. непрерывно действовали пять целевых рабочих групп: по разработке механизмов соблюдения конвенции и процедурных правил; по разработке регистров выбросов и переноса загрязняющих веществ (РВПЗ или PRTRs); по генетически измененным организмам (ГМО); по использованию электронных средств связи для информирования общественности; по доступу к правосудию. Разработан Протокол по РВПЗ, который был принят и подписан в мае 2003 г. в Киеве на 5-й Всевропейской конференции министров окружающей среды, тогда же было одобрено и Руководство по доступу к информации и участию общественности по вопросам, касающимся обращения с генетически модифицированными организмами*

вопрос может стоять только о присоединении, что юридически равносильно подписанию и ратификации одновременно.

Аналізу правовых и экономических последствий присоединения России к Орхусской конвенции, комплексному исследованию затрат и выгод этого акта и был посвящен совместный проект, с результатами которого вы, дорогие читатели, и сможете ознакомиться на страницах этой брошюры.

### **Краткая информация о проекте**

Орхусская Конвенция вступила в силу 30 октября 2001 г. и в настоящее время 26 государства являются ее Сторонами. Первая Конференция Сторон Орхусской Конвенции состоялась в Италии в октябре 2002 г.

Российская Федерация принимала участие в переговорах, однако не подписала Орхусскую Конвенцию, когда она все еще была открыта для подписания. Тем не менее, возможность для присоединения к этой конвенции все еще не снята с повестки дня. Присоединение к Орхусской Конвенции может продемонстрировать, что Россия разделяет основные принципы охраны окружающей среды, закрепленные в международных правовых нормах Европейского Сообщества в полном соответствии с Соглашением между Россией и Европейским Союзом о партнерстве и сотрудничестве.

Министерство Дании по окружающей среде и энергетике выразило желание об оказании содействия в рассмотрении возможностей для Российской Федерации присоединения к Орхусской Конвенции. Содействие Дании в этой области происходит под руководством Датского Агентства по охране окружающей среды (DEPA) через Программу датского сотрудничества в области окружающей среды для стран Восточной Европы (DANCEE).

МПР России и Российский Региональный Экологический Центр с российской стороны, и датская консалтинговая фирма "NIRAS Consulting Engineers and Planners A/S" от имени Датского Агентства по охране окружающей среды выполняют данный проект.

### **Цели и результаты проекта**

Основной целью проекта являлся вклад в развитие прозрачности процедур принятия экологически значимых решений и большей подотчетности в управлении в Российской Федерации.

Перед проектом стояли две непосредственные цели:

Цель 1: Достичь широкого консенсуса между различными заинтересованными сторонами в России по поводу возможности присоединения к Орхусской конвенции.

Цель 2: Оказать содействие Министерству природных ресурсов России и другим ключевым заинтересованным участникам в разработке проекта юридического определения экологической информации, которое может быть применимо при решении вопроса о том, какая информация, держателем которой являются государственные органы, будет охватываться положениями Орхусской Конвенции о доступе к информации.

Для достижения этих целей Проекта намечены 4 следующих результата:

Результат 1:

Будет создана основа для лучшего понимания всеми российскими должностными лицами, принимающими решение о присоединении, потенциальных затрат и выгод для России от присоединения к Орхусской Конвенции. Для этого было проведено комплексное правовое исследование,

1/ На Первом совещании Сторон Орхусской конвенции в октябре 2002 г. в г.Лукка, Италия Секретариатом Конвенции было представлено специально заказанное исследование о взаимосвязях (синергизме) Орхусской конвенции с другими конвенциями и протоколами ЕЭК ООН в области охраны окружающей среды. Самую свежую информацию о статусе ратификации или присоединения к конвенции различных стран, а также полный текст исследования [документ МР.РР/2002/19 СЕР/2002/14 of 18 September 2002] можно найти на сайте Орхусской конвенции : [www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp) и РРЭЦ: [www.rusrec.ru](http://www.rusrec.ru).



которое обеспечило базу для подсчета и экономической оценки потенциальных затрат и выгод от присоединения к Орхусской Конвенции.

Результат 2: Проведено правовое исследование, основанное на оценках и анализах, проведенных ранее в связи с Орхусской Конвенцией; оно поможет в определении существующих пробелов в российском законодательстве. Оно также создаст основу для выработки юридического определения экологической информации. Проект такого определения экологической информации разработан и предложен читателям данного буклета.

Результат 3:

Проведена инвентаризация информации, имеющей отношение к окружающей среде, держателем которой являются государственные органы Российской Федерации. Эта работа увеличит потенциал МПР России в области обращения с экологической информацией и информирования общественности о специфических экологических проблемах.

Результат 4:

Российским должностным лицам будет продемонстрирован опыт Дании по выполнению Орхусской Конвенции.

Проект окажет содействие МПР России в распространении информации, привлечении общественного внимания и достижению лучшего понимания необходимых затрат и выгод для России от присоединения к Орхусской Конвенции среди всех заинтересованных сторон, некоторые из которых сомневаются в выгодности присоединения. Предполагается, что эта вышеупомянутая цель будет достигаться путем представления соответствующим должностным лицам Российской Федерации ясной картины по поводу затрат и выгод от присоединения к конвенции. Поможет также и единое, разработанное в рамках Проекта, юридическое определение экологической информации, которая должна предоставляться общественности.

Обмен опытом с датскими коллегами, обмен мнениями и аргументами на конференции создадут благоприятный климат для дальнейшего развития международного сотрудничества в области окружающей среды, дадут мощный импульс для продолжения развития институтов гражданского общества в России с учетом международно признанных стандартов.

## ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

### **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ: ПОНЯТИЕ, ВИДЫ, РЕЖИМ, ЗАЩИТА**

Экологическая информация как объект правового регулирования в российском праве представлена в различных его сегментах: а) в доктрине; б) в законодательстве; в) в практике (судебной, административной, образовательной, обыденной).

Правовая доктрина разрабатывает понятие и исследует виды и режимы, а также способа защиты экологической информации и связанного с ним права на доступ к такой информации. Результаты отражены в специальных публикациях, в комментариях к действующему законодательству об экологической экспертизе, о промышленной безопасности опасных производственных объектов, а также Водному, Земельному, Лесному, Уголовному кодексам, Кодексу об административных правонарушениях и проч. Кроме того, в известных пределах анализируется зарубежный и международный опыт. В стадии подготовки находятся кандидатские диссертации.

**Принципиальных различий в позиции российских ученых нет. Господствующим является мнение о необходимости детального регулирования понятия**

## **экологической информации, ее режима, ее охраны и обеспечения законного к ней доступа.**

Законодательство (Конституция РФ, федеральные законы, кодексы, основы законодательства, подзаконные нормативные акты - указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные акты) содержит значительное число правовых норм, определяющих понятие экологической информации или ее составных частей, регулирующих ее режим, порядок оборота отдельных видов экологической информации.

Такого рода правовые предписания содержатся не только в экологическом и природоресурсном, но и в уголовном, гражданском и ином законодательстве.

**Таким образом, сфера нормативного регулирования обширна и неоднородна. Она характеризуется множественностью источников права и разнообразием отраслей законодательства, мозаична, и по форме - в отличие от содержания - не является единой и целостной.**

## **ОБОРОТ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Административная практика в сфере оборота экологической информации обширна. Такой оборот осуществляет значительная группа органов государственной власти и экологического управления, органов местного самоуправления, контрольно-надзорных органов и их должностных лиц. Здесь можно констатировать наличие целого ряда направлений и сфер административной (управленческой) деятельности: от нормотворчества, ведения кадастров, проведения экологической и иных экспертиз, осуществления экологического и иных видов мониторинга, регистрационной, уведомительной и иных систем до принятия конкретных (индивидуальных) административных актов и решений.

В последние годы нормативная база административной практики в этой сфере существенно укреплена: урегулированы права и обязанности органов государственного экологического управления и их должностных лиц по сбору, хранению, представлению экоинформации, по осуществлению регистрации сведений о состоянии окружающей Среды, изменениях в ней, видах и источниках воздействия на нее, формы, структура и содержание источников экоинформации (например, кадастры), периодичность работы с экоинформацией и другие процедуры. Необходима дальнейшая межведомственная координация.

Образовательная практика достаточно разнородна. В юридических вузах курс экологического права в соответствии с государственным стандартом высшего образования и имеющимися программами обычно включает темы: "Информационное обеспечение охраны окружающей среды" "Конституционные экологические права граждан", по которым читаются лекции, проводятся семинарские занятия. Эти темы либо их подвопросы содержатся в примерных перечнях тематики рефератов, курсовых работ, дипломных работ и включены в экзаменационные билеты. В технических вузах страны, как правило, читается общий курс по экологии и специальные курсы в зависимости от профиля вуза, в которые включены темы по сбору, анализу, требованиям и т. п. экологической информации в целом либо отдельных ее видов. **Видимо, во исполнение задач экологического образования и просвещения это направление будет расширяться.**

Обыденная практика может быть оценена через общественное мнение и поведение граждан. Пики обострения интереса разных социальных групп и, пожалуй, обще-

ства в целом связаны с произошедшими или возможными экологическими катастрофами (Чернобыль, проект переброски рек, строительство АЭС, ввоз радиоактивных отходов в страну и проч.), с действиями конкретных лиц и организаций: например, в ходе обсуждения пакета законов о ввозе

ОЯТ было опубликовано более 15 тысяч материалов в СМИ. Отдельные лица чаще связывают свое поведение с потребностью в получении экоинформации в случае заболеваний, при выборе места жительства, потреблении продуктов и товаров и т. п. Опросы в 2003 г. показали, что все большее количество избирателей в своих приоритетах указывают безотлагательное решение проблем экологического контроля и повышения качества окружающей среды, напрямую связывая эти вопросы с качеством жизни и здоровьем своим и своих детей, внуков.

**В целом сфера обыденной практики, т.е. интереса к экоинформации и реальных актов поведения, свидетельствующих о таком интересе, устойчиво широкая. При совершенствовании законодательного регулирования и упорядочении административной практики он будет расти, приобретая характер массового поведения в отдельных (острых) ситуациях или в отдельных (неблагополучных) регионах.**

*Определение экологической информации в Орхусской конвенции - ст. 2 "Экологическая информация" означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:*

*а) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами ;*

*б) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте а) выше, и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды ;*

*в) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте б) выше*

## **ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ "ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ"**

Как таковое, т.е. в узком смысле, единое определение экологической информации отсутствует в федеральном законодательстве. Это означает, что ни в одном из федеральных законов или кодексов нет специальной статьи или части (пункта) статьи, которая была бы недвусмысленно и однозначно посвящена понятию экологической информации.

В широком же смысле понятие экологической информации закреплено в целом ряде актов российского законодательства. Однако его понимание и использование из-за "рассеянности по разным источникам права" требует дополнительных усилий и порождает объективные и субъективные трудности, которые, конечно, могут быть сняты введением законодательного определения на федеральном уровне.

Наиболее полным следует признать опреде-

ление, содержащееся в ст.8.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях: экологической информацией являются сведения о состоянии окружающей природной среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей природной среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую природную среду и природные ресурсы. о радиационной обстановке, о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей природной среды. В ст.7.2 этого же Кодекса речь идет о носителях экологической информации (специальных знаках), в ст.19.7 - о информации, представление которой предусмотрено законом и необходимо для осуществления государственным органом (должностным лицом) его законной деятельности.

Доктринальные определения. Их количество достаточно велико. Наиболее типичные: **экологическая информация** - это

1) сведения о лицах, фактах, событиях, явлениях и процессах, имеющих значение для охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, охраны здоровья граждан и т.п., независимо от формы их представления;

2) сведения о состоянии воды, воздуха, фауны, флоры, земли, почвы, недр, природных ландшафтов и комплексов, об экологической угрозе или риске для жизни и здоровья людей, о химических, физических и биологических воздействиях на состояние окружающей среды и их источниках, о деятельности, отрицательно влияющей на природные объекты и человека, о мерах по охране окружающей среды, в том числе правовых, административных и иных, о деятельности государственных органов, юридических лиц и граждан-предпринимателей в сфере распоряжения природными ресурсами, природопользования, охраны окружающей среды, обеспечения соблюдения и защиты экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, если необходимость осуществления такой деятельности установлена законодательством России,

3) это любые сведения, которые отражают процессы, происходящие в сфере взаимодействия природы и общества, и необходимы для целей охраны окружающей среды, т.е. должны быть использованы при принятии экологически значимых решений во всех сферах и видах деятельности. Юридическое понятие информации охватывает те сведения о состоянии окружающей среды, об изменениях в ней, о воздействиях на нее.о мерах по ее охране, которые следует собирать, вводить в оборот и использовать в соответствии с предписаниями закона, т.е. как обязанность субъектов охраны окружающей среды для решения -задач ее улучшения и защиты.

4) совокупность сведений об окружающих природных объектах, явлениях и процессах, существующих объективно, имеющих полезность или ценность для принятия социально значимых решений и регулирования поведения и в силу этого воспринимаемых субъектом или системой в целом .

**Таким образом, доктринальные определения исходят из критериев целевой предназначенности экоинформации и учитывают (максимально широко) ее содержание либо путем перечисления элементов информации, либо путем указания на “взаимодействие общества и природы”. Кроме того, как в российской правовой доктрине, так и в действующем законодательстве обращается особое внимание на требования к экологической информации:**

- \* достоверность
- \* полноту
- \* своевременность
- \* подготовленность к использованию
- \* наличие необходимой формы
- \* доступность и проверяемость.

## ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ЕДИНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Вариант 1) Разработка и принятия специального федерального акта в форме Федерального закона “Об экологической информации”

Вариант 2) Внесение изменений и дополнений в действующие федеральные законы, в первую очередь, в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. в части, касающейся терминов и понятий. Это означает введение в текст формулировки, отвечающей требованиям Орхусской конвенции и согласованной с нормами иных федеральных законов.

Вариант 3) Разработка модельного закона для субъектов РФ “Об экологической информации” либо “Об экологическом мониторинге”, включающем раздел, регулирующий оборот экоинформации.

Вариант 4) Внесение изменений и дополнений в большую группу специальных и общих актов экологического законодательства с целью уточнения понятий отдельных видов экологической информации.

Вариант 5) Перенос центра тяжести с задачи законодательного определения понятия “экологическая информация” на толкование и применение действующего законодательства Российской Федерации об экологической информации. Это осуществимо с помощью издания Комментария к законодательству об экологической информации, принятия Постановления Пленума Верховного Суда РФ “О практике применения судами законодательства об экологической информации”, дачи указаний со стороны руководителей министерств и ведомств о неукоснительном выполнении правовых предписаний в данной сфере.

### **Право граждан на доступ к экологической информации.**

Это один из наиболее четко провозглашенных институтов российского экологического законодательства. Закрепленное в ст.42 Конституции РФ право воспроизводится в самых разных объемах и формах практически в каждом законодательном экологическом и природоресурсном акте. Например: ст. 11, 12 ФЗ “Об охране окружающей среды” от 10.02.02 г., ст. 29 ФЗ “Об охране атмосферного воздуха” от 4.05.99 г. и т. п. и т.д.

В этом плане трудно предложить изменения и дополнения российского законодательства, поскольку формально-юридически данное право закреплено в многочисленных актах самого высшего уровня.

## РЕАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ В ТКАНЬ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ИДЕЙ И КОНКРЕТНЫХ ПРЕДПИСАНИЙ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

Как показывает изучение СМИ, специальной литературы, международных актов, мнений специалистов, наиболее сложными для решения являются вопросы:

1) определения критериев отнесения информации к экологической, а не технической, военной, государственной и проч.;

2) взвешивание и определение оправданности ограничений на распространение (т.е. фактически - доступ) информации, относящейся или могущей быть отнесенной к сведениям, одновременно обладающим признаком экологичности и признаками, позволяющими в соответствии с действующими предписаниями гражданского, таможенного, иного законодательства расценивать ее как государственную, военную, коммерческую, иную тайну, либо как сведения, подлежащие особой охране и

нераспространению (личная, врачебная тайна, сведения, затрагивающие персональные интересы третьих лиц).

Важно подчеркнуть, что в настоящее время возникает новая система ограничений, связанных с возможностью использования сведений, признаваемых экологической информацией (согласно доктрине и ФЗ «О химическом оружии», «О радиационной безопасности», «Об использовании атомной энергии» и др.), для актов экотерроризма, диверсий и иных противоправных деяний. В Экологической доктрине РФ от 30.08.02 г. на разработку направления, заключающегося в предотвращении такого рода актов преступного поведения, обращено особое внимание. Здесь речь может идти об ограничении информации, распространение которой могло бы нарушить меры физической защиты опасных объектов, создать угрозу экологической катастрофы и т. п.

Заметим, что практически все подпункты ст.4 Орхусской конвенции (далее - ОК) отражаются в российском законодательстве, устанавливающим помимо прочего - суровую уголовную ответственность за нарушение права интеллектуальной собственности, посягательства на отправление правосудия и проч.

*Закон РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" (с изменениями от 6 октября 1997 г.)*

*Статья 6. Принципы отнесения сведений к государственной тайне и засекречивания этих сведений*

*Отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание - вводится в предусмотренном настоящим Законом порядке для сведений, составляющих государственную тайну, ограничений на их распространение и на доступ к их носителям.*

*Отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание осуществляется в соответствии с принципами законности, обоснованности и своевременности.*

*Законность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивание заключается в соответствии засекречиваемых сведений положениям статей 5 и 7 Закона и законодательству Российской Федерации о государственной тайне.*

*Обоснованность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивание заключается в установлении путем экспертной оценки целесообразности засекречивания конкретных сведений, вероятных экономических и иных последствий этого акта исходя из баланса жизненно важных интересов государства, общества и граждан.*

*Своевременность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивание заключается в установлении ограничений на распространение этих сведений с момента их получения (разработки) или заблаговременно.*

*Статья 7. Сведения, не подлежащие отнесению к государственной тайне и засекречиванию*

*Не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения:*

*о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях;*

*о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности;*

*о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям;*

*о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина;*  
*о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации;*

*о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации;*

*о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.*

*Должностные лица, принявшие решение о засекречивании перечисленных сведений либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба. Граждане вправе обжаловать такие решения в суд.*

*О сведениях, не могущих составлять коммерческую тайну и не подлежащих засекречиванию, см. также постановления Правительства РФ от 5 декабря 1991 г. 35 и от 7 августа 1995 г. N 798*

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В ИТАЛИИ

Доступ к экологической информации регулируется отдельными фрагментами в различных законах. Первая "заготовка" положения о свободном доступе к экологической информации была предпринята в 1986 году в Законе, разработанном в рамках Министерства окружающей среды. Статья 14(3) гласила, что "каждый гражданин, в соответствии с существующим законодательством, имеет право на доступ к информации о состоянии окружающей среды и может получить копии документов после уплаты стоимости их изготовления и реальных офисных расходов".

"Информация, относящаяся к окружающей среде"- это любая информация, доступная в письменной, визуальной или электронной формах о состоянии воды, воздуха, почвы, флоры и фауны, земель, природных объектах (территориях), а также о деятельности (в том числе и опасной) или пределах неблагоприятного воздействия или о негативно воздействующих мероприятиях, или о действиях по защите от неблагоприятных воздействий, включая природоохранные программы и административные мероприятия".

Каждый имеет право представить запрос об информации в орган власти, указав ту информацию или специальный документ или иной материал, который он желает получить. Заявитель должен предоставить удостоверение личности, но не должен объяснять причину, по которой сделан запрос. Определены два вида процедуры доступа к информации: неформальный (устный) запрос, который произведен непосредственно в офисе, в результате чего на месте дана консультация или выдан необходимый документ, и официальный запрос в письменной форме. Если письменный запрос был отправлен не по адресу, этот орган власти должен передать этот запрос по назначению и уведомить заявителя. Ответ на заявку должен быть предоставлен в течение 30 дней. Считается, что если ответ в этот срок не получен, органы власти отказали в доступе к информации.

В течение 60 дней после вступления в силу Указа 39/97 власти должны были организовать бюро, осуществляющие доступ граждан к информации. Как правило, это были Отделения по связям с общественностью при местных органах власти, которые обеспечивали общественность информацией по окружающей среде и другим видам информации.

Статья 8 Указа 39/97 требует от министра по окружающей среде представлять на рассмотрение Парламента ежегодный отчет о мерах, предпринимаемых по выполнению указа. В свою очередь от местных властей требуется направлять министру данные о выполнении указа на местах и о доступе к информации не позднее конца июня каждого года. Для упрощения процедуры подготовки и сбора документов были разработаны специальные формы; они содержат информацию о типе запроса, процентном соотношении запросов, на которые были даны ответы и по которым было отказано, причинам отказа. Статья 7 Указа 39/97 гласит, что отчет о состоянии окружающей среды должен публиковаться и распространяться Министерством окружающей среды раз в два года.

**Доступность** эокинформации как таковая (см.ст.5 часть 3 Орхусской конвенции):

а) доклады о состоянии окружающей среды. Такие доклады ежегодно готовятся и публикуются не только как освещающие состояние окружающей среды в РФ, но и в каждом из ее субъектов. Они издаются (по РФ) тиражом 1000 экз. в бумажном варианте и помещаются в Интернет. Безусловно, тираж следует расширить, т.к. указанный Доклад малодоступен даже специалистам.

Кроме указанного доклада (докладов) готовятся и публикуются соответствующими ведомствами (Минздрав РФ, МЧС России и др.) ежегодные доклады о состоянии здоровья населения РФ, о санитарно-эпидемиологической обстановке в стране, о чрезвычайных ситуациях, **непременно включающие** сведения, относимые к экологической информации, в первую очередь о факторах, влияющих на окружающую среду;

б) тексты законодательных актов по вопросам окружающей среды или имеющим к ней отношение. Эта экологическая информация является **абсолютно доступной, распространяемой без каких-бы то ни было ограничений как в бумажном, так и в электронном виде**. Она публикуется в Собрании законодательства РФ (федеральные законы, указы Президента, постановления и распоряжения Правительства, решения и определения Конституционного Суда РФ, постановления Государственной Думы РФ и Совета Федерации РФ) без исключений, в Российской газете (аналогично по кругу источников права), в Российских вестях и Бюллетене актов министерств и ведомств РФ, а также размещаться с регулярным обновлением в базах Гарант, Консультант и др. Подписка (либо оплата доступа к электронным базам) осуществляется **свободно, в любом почтовом отделении, через любого провайдера**.

в) документы по вопросам политики, планы и программы... - по традициям российского законодательства такого рода документы принимаются либо указом Президента РФ, либо постановлением Правительства РФ и, соответственно, подлежат публикации. Речь идет о планах всероссийского значения. По законодательству субъектов РФ аналогичный порядок публикации установлен для тех планов, программ и политик, которые принимаются в масштабах региона (субъекта Федерации). В России установлен порядок, согласно которому экоинформация публикуется **ежегодно**, а не раз в три-четыре года. Принятое 12.02.03 г. Постановление Правительства РФ о публикации сведений о деятельности правительства РФ и органов исполнительной власти в полной мере соответствует требованиям Орхусской конвенции.

В России чрезвычайно бурно развивается в последние годы система кадастров (вплоть до принятия специального ФЗ "О земельном кадастре", регистрационная система: в настоящее время насчитывается свыше 40 видов обязательной экологической регистрации и проч.). За нарушение требований экорегистрации или ведения эоучетов/кадастров предусмотрена в ряде случаев административная ответственность.

#### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОСТУПА К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В НИДЕРЛАНДАХ**

Необходимость разработки правил, обеспечивающих прозрачность деятельности правительства с целью успешного выполнения поставленных перед ним задач содержится в Статье 110 Конституции Нидерландов. Хотя сама по себе Конституция не содержит права на информацию, тем не менее, она требует от правительства разработать и принять соответствующее законодательство. Доступ к информации, которая находится в распоряжении местных властей, регулируется двумя типами законодательства.

Первый, наиболее важный. Закон о доступе к правительственной информации (WOB), принятый в 1991 году. В нем содержатся основные положения по обеспечению доступа ко всем типам информации, которой располагают органы управления.

Второй. Большое количество специальных положений о доступе к информации содержится в отраслевом (секторальном) законодательстве - законы о воздухе, воде, опасных отходах и т.д.). В области охраны окружающей среды наиболее значимым



является Закон об управлении в сфере окружающей среды (EMA) и Закон об опасных веществах (DSA).

Новый голландский WOB был разработан и принят параллельно с Директивой Совета Министров ЕС о Доступе к экологической информации. WOB применяется ко всем документам, находящимся в распоряжении органов управления.

Любой человек, без объявления причин запроса, может запросить информацию у органа управления, указав какую информацию или иной специальный документ или материал он желает получить.

Если хоть какая-нибудь часть представленных документов содержит секретную информацию, должен быть подготовлен второй вариант заявки, содержащий информацию, необходимую общественности для полной картины воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду. Заявки на разрешение (и прилагаемые документы) публикуются в качестве части разрешительной процедуры, и продолжают считаться общедоступной информацией после выдачи разрешения.

Закон об управлении в сфере охраны окружающей среды также устанавливает обязанность около 300 крупнейших промышленных компаний Нидерландов представлять ежегодные доклады по охране окружающей среды. Развернутый научный отчет с данными о выбросах и другой соответствующей информацией, например, планами по улучшению состояния окружающей среды, должен предоставляться государственным органам. Широкой общественности должна быть предоставлена адаптированная версия. Обе версии являются общедоступными, только для получения государственной версии должен быть подан запрос в соответствии с Законом о гласности деятельности государственных органов.

Если запрос попал не по адресу, он передается тем органам власти, которые полагают этой информацией, или письменный запрос автоматически передается по нужному адресу и автор запроса об этом уведомляется.

Ответы на письменные запросы даются в письменной форме. Ответы на устные запросы даются в устной форме, если только не требуется письменный ответ. Ответы должны быть даны в максимально короткие сроки, максимум в пределах двух недель. Еще две недели могут потребоваться в том случае, если до истечения этого срока органы власти уведомили заявителя о необходимости продления срока. Голландские административные суды трактуют выражение "как можно скорее" в значении "настолько скоро, насколько это доступно". Это значит, что власти не могут "сидеть" на информации все две отпущенные недели.

#### ПЛАТА ЗА ИНФОРМАЦИЮ

Суммы, взимаемые за предоставление информации, содержатся в целом ряде административных положений. Местные и иные децентрализованные органы власти могут назначать свои собственные ставки. Как правило, они это не практикуют.

#### СТАВКИ НА УСЛУГИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИНФОРМАЦИЕЙ

Меньше 6 копий - бесплатно

От 6 до 13 копий - 5,4 евро.

14 или более копий - по 0,34 евро.

Краткие изложения по 2,7 евро за страницу.

Сборы за предоставление копий других материалов взимаются в том случае, если эти материалы имеют существенное значение. Голландские суды считают, что неуплата какого-либо из сборов не может являться основанием для отказа в доступе к информации.

Другим примером специальных законов в Нидерландах служит Акт о пестицидах 1962 г., содержащий особые требования к информации, являющейся секретной, и которая ни при каких обстоятельствах не может быть тайной. Как и Закон об управлении в сфере охраны окружающей среды, Акт о пестицидах 1962 г. проясняет, какая информация должна быть предоставлена государственным органам. Очень подробное и регулярно обновляемое «Руководство по регистрации пестицидов» детально описывает, какие доклады должны предоставляться. Доклады являются общедоступными, если только не был подан мотивированный запрос на секретность.

## ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ - ИНСТРУМЕНТ ЕЕ БОЛЬШЕЙ ДОСТУПНОСТИ

В рамках проекта был создан Кадастр экологической информации (далее - Кадастр ЭИ) - интегрированный информационный ресурс, содержащий систематизированные данные в области охраны окружающей среды и природопользования. Он содержит информацию о видах информации, источниках ее получения и их координатах, сведения о доступности информации. Информация Кадастра является открытой и размещена в Сети Интернет. Создание кадастра позволит систематизировать сведения об экологической информации, что, в свою очередь, будет содействовать усилению потенциала МПР России в области управления экологической информацией и информированности общественности о специфических экологических проблемах, а также облегчит доступ к экологической информации должностным лицам и общественности.

В связи с отсутствием в отечественном законодательстве определения понятия ЭИ, за основу было взято определение из Статьи 2 Орхусской Конвенции.

Инвентаризацией были охвачены только федеральные органы исполнительной власти РФ (ФОИВ), их территориальные органы и подведомственные организации.

Инвентаризации подлежали сведения о:

1. состоянии элементов окружающей среды (привести перечень)
2. воздействии на окружающую среду (привести перечень)
3. использовании природными ресурсами, включая сведения о недропользовании, лесопользовании, водопользовании, землепользовании, изъятии биоресурсов.

4. мерах по управлению окружающей средой, включая сведения о правовых инструментах, административном регулировании посредством экологической экспертизы и экологического контроля.

При инвентаризации был учтен ряд ограниченный правового и технического характера.

1. Информация, относящаяся к ведению ФОИВ, собрана, организована, проанализирована и оформлена в соответствии с их внутренними нуждами и требованиями, что может быть недостаточ-

### КОНСТИТУЦИЯ РФ

#### Статья 42

*Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.*

#### Статья 29

*4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.*

*5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.*

но для иного потребителя.

2. В силу неразвитости горизонтальной системы взаимодействия ФОИВ, использования различных методик работы с информацией, затруднено совместное использование информации различных ведомств даже внутри одной системы.

3. ФОИВы не распространяют информацию, находящуюся в их ведении. Для этой цели создаются специализированные подведомственные организации, однако их координаты в распорядительных документах ФОИВ отсутствуют.

4. Часть информации, хранящаяся в ФОИВ, относится к информации с ограниченным доступом.

5. Некоторые виды информации предоставляются только на платной основе, которая включает в себя “расходы на подготовку, копирование и передачу информации по сетям электрической и почтовой связи”.

Работа по инвентаризации осуществлялась в несколько этапов: на первом подготовительном этапе проводился сбор и анализ федеральных правовых актов в сфере охраны окружающей среды, природопользования, законодательства об информации, на втором этапе проведено изучение сгруппированных по типам информации (по природным средам, источникам и видам воздействия) правовых актов РФ с целью обобщения и систематизации правовых норм, определяющих полномочия и функции ФОИВ. Это позволило идентифицировать основные источники ЭИ федерального уровня и составить Реестр источников ЭИ.

На третьем этапе была проведена идентификация отдельных видов экологической информации (информация о разрешениях на выбросы, лицензии на водопользование, утвержденные лимиты на размещение отходов), а затем идентифицированные базовые элементы ЭИ систематизировались и структурировались, что позволило на четвертом этапе определить базовую структуру Кадастра.

#### **ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ - НИДЕРЛАНДЫ**

Доступ к информации, находящейся в распоряжении Министерства жилищного строительства, планирования землепользования и окружающей среды. (VROM)

Все министерства приняли положения по внутреннему применению WOB.

Положение, разработанное VROM и принятое в декабре 1992 года, устанавливает процедуры и обязательства по обеспечению информацией, находящейся в распоряжении каждого министерства. Оно также содержит регистр всех институтов, организаций, компаний, служб, находящихся в юрисдикции данного министерства, с указанием названий, адресов, информационных служб или контактных лиц. Центральным информационным пунктом согласно этому положению является Дирекция по внешним связям и общественной информации VROM. Генеральный секретарь министерства (третий в иерархии после министра и статс-секретаря) является ответственным за обеспечение информацией и назначает помощника, отвечающего за выполнение WOB. В 1996 году в министерстве был организован специальный орган, отвечающий за информацию, касающуюся выдачи разрешений в области окружающей среды, получивший название Infomil.

От служащих министерства Центральный информационный пункт собирает все запросы об информации, регулярно поступающие в министерство. Офис имеет доступ к огромной электронной базе данных, содержащей информацию по широкому кругу вопросов, а также современную поисковую систему. Если по каким-то причинам информация в базе данных недоступна, ее направляют отвечающему за это направление сотруднику

пункта.

Положение требует, чтобы решения по запросам об информации были направлены генеральному секретарю в следующих случаях:

- если запрос был сделан в устной форме и Информационный пункт считает, что запрос не может быть обеспечен, а заявитель потребовал письменного решения;
- если Информационный пункт знает или считает, что правила позволяют по-разному трактовать факт того, следует ли обеспечивать информацией,
- если Информационный пункт знает или считает, что возможность отказа или отказ на запрос может иметь важные политические или социальные последствия.

В последнем случае генеральный секретарь докладывает о ситуации министру.

Положение также указывает информацию, попадающую, частично или полностью, в сферу ответственности другого министра.

Решение по обеспечению такого рода информацией может быть вынесено только после консультаций с этим министром. Если выяснится, что другой министр более компетентен в плане обеспечения информацией по данному запросу, то запрос передается этому министру, о чем уведомляется заявитель.

## ЦЕНТР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ ИРЛАНДИИ

ENFO - Environmental Information Service of Ireland - информационная служба Ирландии по вопросам, связанным с окружающей средой. Создана в 1990 году при Департаменте окружающей среды и местного управления Ирландии. Одна из крупнейших в мире информационных служб в своей области, которую посещает до 55 000 человек в год. ENFO обеспечивает бесплатный доступ к информации по окружающей среде по электронной почте, по телефону, почте или факсу.

Содержащаяся на сайте информация сгруппирована в 10 тематических блоках:

- 1.Изменение климата
2. Устойчивое развитие
- 3.Кислотные осадки
- 4.Управление отходами
- 5.Загрязнение воздуха
- 6.Загрязнение воды
- 7.Живая природа
- 8.Строительство и окружающая среда
9. Шум и иные неприятности
- 10.Общее

Информация излагается на доступном языке и имеет очень широкий круг потребителей.

Для получения специальной информации поступивший запрос будет переадресован Агентству по охране окружающей среды Ирландии. Кроме этого Агентства, запрос может быть направлен в Офис Главного юрисконсульта правительства, содержащий полные тексты законодательных документов Ирландии с1922 года, а также на сайт юридической службы правительства, содержащий современные документы и их проекты.

Кроме этого, сайт содержит сведения о 250 НПО (название, адрес, контактный телефон), полные тексты брошюр и листовок, выпускаемых ENFO, 75000 ссылок на специальные издания, книги, статьи по окружающей среде

## ДОСТУП К ПРОЦЕДУРАМ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Сравнительный анализ положений Орхусской Конвенции (ОК) и действующего российского законодательства проводился по следующим положениям ОК:

- некоторые положения вводной части ОК ( см. стр. 2 и 3 ОК)
- статья 3 “Общие положения”, п. 1, 2, 3 и др.
- статья 6 “Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности”
- статья 7 “Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой”
- статья 8 “Участие общественности в подготовке нормативных положений...”
- Приложение 1 “Перечень видов деятельности, упомянутых в пункте 1 а) ст. 6.

### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИЕ УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

*Согласно ст. 2 (4) Орхусской конвенции “общественность” - это одно или более физическое или юридическое лицо и, в соответствии с национальным законодательством или практикой, их ассоциации, организации или группы.*

*“Заинтересованная общественность” - ст. 2 (5) - означает общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений, влияющих на окружающую среду. Сюда относятся и неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды, то есть имеющие в этой области заинтересованность.*

*Во вводной части Орхусской Конвенции предусмотрено, что каждый человек имеет право жить в благоприятной для его здоровья и благосостояния окружающей среде и обязан охранять и улучшать эту среду.*

*Российская Конституция предусматривает аналогичное право граждан - ст. 42, а также - в ст. 58 закрепляет их обязанность по охране окружающей среды.*

#### Определение “общественности”

В российском законодательстве не дается понятия “общественность”. Общественность - это собирательный термин, включающий в себя граждан, общественные организации (объединения) и иные некоммерческие объединения, чьи интересы в области окружающей среды затрагиваются принятием решений или выразившие свой интерес к экологическим последствиям намечаемой деятельности.

К ним еще иногда добавляются органы территориального общественного самоуправления (ст. 31 ЗК РФ, ФЗ “О принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 8 октября 2003 г.) Именно такие формулировки, как правило, используются в законодательстве (ФЗ “Об общественных объединениях” и ФЗ “О некоммерческих организациях”).

#### Виды экологически значимых решений

Под термином “экологически значимые решения” понимаются любого рода решения (хозяйственные решения, нормативные акты, программы и т.д.), принимаемые компетентными органами государственной влас-

ти, органами местного самоуправления, специально уполномоченными органами управления различного уровня, которые оказывают или могут оказать воздействие на окружающую среду, здоровье и благополучие населения.

Как зафиксировано в Орхусской конвенции, в целях обеспечения данного права и выполнения этой обязанности граждане должны иметь право участвовать в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды. Значение участия общественности заключается в том, что это дает возможность повысить качество принимаемых решений и, что самое главное, повысить эффективность процесса осуществления принятых решений.

Право участия общественности в принятии решений закреплено во многих законодательных актах РФ, например в ФЗ “Об охране окружающей среды” (ст. 3), в Земельном Кодексе РФ (далее - ЗК РФ), в Лесном Кодексе РФ (далее - ЛК РФ), в Гражданском Кодексе РФ (далее - ГК РФ) и проч.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством.

Что же такое процедуры или формы участия общественности в принятии решений, влияющих на окружающую среду? Анализ российского законодательства показывает, что к ним можно отнести право общественности участвовать:

- во всех стадиях подготовки, принятия и реализации экологически значимых решений;
- в обсуждении экологической политики, различного рода программ, планов и т.д. экологически значимой деятельности (развития территорий, отраслей народного хозяйства);
- в обсуждении проектов правовых актов нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к экологически вредным последствиям;
- в проведении ОВОС и экспертизы экологически значимых объектов;
- в собраниях, референдумах и других мероприятиях по охране окружающей природной среды. Возможны и иные формы участия общественности в принятии решений.

Для этого **граждане, общественные и иные некоммерческие объединения**, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, могут (ст. 11 и 12 Федерального закона “Об охране окружающей среды”):

- направлять обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, иные организации и должностным лицам о получении информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране;
- обращаться в эти органы и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды, негативного воздействия на нее, и получать своевременные и обоснованные ответы;
- выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении;

*В ст. 3 Федерального закона “Об охране окружающей среды” среди основных принципов охраны окружающей среды указываются:*

*- участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду;*

*- участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды.*

*В ст. 1, п. 1-4 ЗК РФ - граждане РФ, общественные организации (объединения) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране.*

**Общественные и иные некоммерческие объединения**, кроме того, вправе:

- организовывать собрания, митинги, сбор подписей, вносить предложения о проведении референдумов и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;
- проводить слушания по вопросам проектирования и размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде,
- организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;
- рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы.<sup>2)</sup>

*В соответствии со ст. 3 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (Принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года) граждане Российской Федерации (далее также - граждане) осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.*

**Органы местного самоуправления** полномочны принимать следующие решения, касающиеся окружающей среды:

- об организации сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- об организации благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;
- о планировании застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установлении правил землепользования и застройки территории поселения, изъятии земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществлении земельного контроля за использованием земель поселения; о ведении земельных кадастров;
- об участии в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на террито-

рии муниципального района;

- об организации мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
- об организации и осуществлении экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти; контроль за использованием земель, озеленения, мониторинга и контроля за состоянием воздуха, лесов, охоты, рыболовства.
- об организации утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов;
- о принятии и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования,
- об организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, с предоставлением указанных данных органам государственной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- об учреждении печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

<sup>2)</sup> Подробно порядок и формы участия общественности установлены законодательством об ОВОС и об экологической экспертизе.

- об осуществлении международных и внешне-экономических связей в соответствии с федеральными законами;

Органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления городских округов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ для решения указанных вопросов местного значения поселений.

*Органы местного самоуправления обязаны информировать население о состоянии окружающей среды, докладывать органам государственного управления, специально уполномоченным в области охраны окружающей среды, о ее загрязнении и любых нарушениях экологического законодательства.*

### **Общественный контроль**

Граждане, общественные организации, органы территориального общественно-го самоуправления контролируют соблюдение уполномоченными органами порядка подготовки и принятия решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, юридических лиц (ст. 72 ЗК). В соответствии со ст. 13 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусмотрено, что органы государственной власти и местного самоуправления, должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

При размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума.

Должностные лица, препятствующие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

### **Правовые механизмы осуществления участия общественности в принятии решений**

Итак, право участия общественности в принятии решений закреплено во многих законодательных актах РФ. Каковы же правовые механизмы осуществления участия общественности в принятии решений? Они предусмотрены как в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», так и в ФЗ «Об охране окружающей среды»

В них предусмотрены следующие формы участия граждан и общественных объединений в принятии решений:

- Сход
- Референдум/местный референдум
- Конференция граждан
- Опрос граждан
- Направление предложений, жалоб, обращений

### **Формы участия общественности в экологической экспертизе.**

Граждане и общественные организации (объединения) имеют право:

**выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы** хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории;

**направлять в письменной форме госорганам в области экологической экспертизы** аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой



ФЗ « Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации» от 8 октября 2003 г. в Главе 5 закрепил формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, статья 22 регулирует процедуру организации и проведения местного референдума. Местный референдум может проводиться на всей территории муниципального образования. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования либо по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме, либо по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом, либо по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых должно составлять не менее 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом. Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума.

В случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или прокурора. В случае, если местный референдум назначен судом, местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение проведения местного референдума осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, иными уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Гарантии права граждан на участие в местном референдуме устанавливаются федеральным законом, порядок подготовки и проведения местного референдума регулируется законом субъекта Российской Федерации

хозяйственной и иной деятельности, в том числе с требованием провести государственную экологическую экспертизу (далее - ГЭЭ);

**получать от специально уполномоченных госорганов**, организующих проведение ГЭЭ, информацию о результатах ее проведения.

При подготовке заключения ГЭЭ и при принятии решения должны рассматриваться материалы, отражающие общественное мнение (ст. 19 ФЗ "Об экологической экспертизе").

Законом подробно регулируется проведение **общественной экологической экспертизы**. Она проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления. Проводят ее общественные организации (объединения), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы. Т.о. это соответствует положению ОК об участии "заинтересованной общественности".

### **Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС).**

Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372, регламентирует проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также подготовку материалов для экологической экспертизы. ОВОС проводится по тем объектам хозяйственной и иной деятельности, которые подлежат ГЭЭ.

### **Понятие и цели ОВОС.**

Это процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения с учетом общественного мнения. Цель проведения ОВОС - предотвращение или смягчение воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

### **Объекты (виды деятельности), по которым осуществляется участие общественности.**

Объекты хозяйственной и иной деятельности, которые подлежат ГЭЭ, а следовательно ОВОС и привлечению общественности к их обсуждению, перечислены в Федеральном законе "Об экологической экспертизе":

- проекты правовых актов Российской Федерации и ее субъектов нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду,
- проекты нормативно - технических и инструктивно - методических документов,
- материалы прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации (проекты комплексных социально - экономических, и иных федеральных программ; проекты схем развития отраслей народного хозяйства, в том числе промышленности; проекты генеральных схем расселения, природопользования; и т.д.);

*Пункт 5 статьи 6 ОК  
Каждая Сторона поощряет в необходимых случаях потенциальных заявителей перед подачей заявки на предмет получения разрешения определить заинтересованные круги общественности, провести обсуждения и представить информацию относительно целей их заявки.*

- технико - экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения организаций и иных объектов хозяйственной деятельности;
- материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду,
- и т.д.

### **Общественные обсуждения.**

В рамках ОВОС проводятся общественные обсуждения - т.е. комплекс мероприятий по информированию общественности о намечаемой деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду **с целью выявления общественных предпочтений и их учета.**

### **Результаты ОВОС .**

Одним из основных результатов ОВОС является **выявление и учет общественных предпочтений** при принятии заказчиком решений по намечаемой деятельности.

### **Обеспечение участия общественности в ОВОС.**

Осуществляется путем **информирования** общественности и **ее привлечения к процессу ОВОС** на всех этапах ОВОС. Осуществляется заказчиком. Привлечение общественности к процессу ОВОС **выражается в форме обсуждения** общественностью материалов по ОВОС намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Обсуждения организуются заказчиком совместно с органами местного самоуправления на всех стадиях ОВОС.

Участие общественности также обеспечивается путем проведения подателем заявки (заказчиком) **предварительных консультаций** для выявления кругов заинтересованной общественности (3.1.1.).

### **Этапы проведения ОВОС и участие общественности.**

Вся процедура ОВОС условно подразделяется на три этапа, на каждом из которых предусмотрено участие общественности. Первый этап - уведомление, предварительная оценка и составление технического задания на проведение ОВОС .

В ходе первого этапа заказчик:

- подготавливает и представляет в органы власти обосновывающую документацию по намечаемой деятельности; ее цели; возможные альтернативы; и т.д.
- информирует общественность;
- проводит предварительные консультации с целью определения участников процесса оценки воздействия на окружающую среду, в том числе заинтересованной общественности.

На основании результатов предварительной оценки воздействия заказчик составляет техническое задание (ТЗ) на проведение ОВОС, которое включает в себя план проведения консультации с общественностью. ТЗ на проведение ОВОС рассылается участникам процесса ОВОС по их запросам и доступно для общественности в течение всего времени проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Второй этап - проведение исследований по ОВОС и подготовка предварительного варианта материалов по ОВОС . Заказчик предоставляет возможность общественности ознакомиться с предварительным вариантом материалов по ОВОС и представить свои замечания.

Третий этап - подготовка окончательного варианта материалов по ОВОС. В окончательный вариант должна включаться информация об учете поступивших замечаний

и предложений, а также протоколы общественных слушаний (если таковые проводились).

Очень важным является норма п. 3.3.3. Положения об ОВОС о том, что участие общественности при подготовке материалов по ОВОС может осуществляться и на этапе **предоставления первоначальной информации**, и на этапе **проведения ОВОС** и подготовки обосновывающей документации.

Положение об участии общественности на этапе представления первоначальной информации, т.е. фактически до начала проведения процедуры ОВОС важно потому, что в пункте 2 Ст. 6 Орхусской конвенции установлено, что заинтересованная общественность информируется либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений.

Однако, в отличие от ОК, в которой подробно указаны параметры, по которым информируется общественность на самом раннем этапе (о планируемом виде деятельности и заявке, по которой будет приниматься решение; характере возможных решений или проекте решения; государственном органе, ответственном за принятие решения; о начале осуществления процедуры; и т.д.), в Положении об ОВОС таких указаний не содержится.

### **Лица, обязанные предоставлять информацию в рамках процедуры участия общественности в принятии решений.**

**Пункт 6 статьи 6 ОК** содержит требования об обязанности соответствующих органов предоставлять общественности по ее запросам необходимую информацию, относящуюся к процессу принятия решений.

**Органы местного самоуправления** информируют населения о возможном предоставлении земельного участка под строительство промышленного и т.п. объектов, а также о возможном изъятии у них (выкупе у собственников) земельных участков для их последующего предоставления для строительства (Статья 31 ЗК РФ).

Участие общественности в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду обеспечивается **заказчиком** как неотъемлемая часть процесса проведения ОВОС, организуется органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти при содействии заказчика.

Информирование общественности и других участников оценки воздействия на окружающую среду на этапе уведомления, предварительной оценки и составления технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду осуществляется **заказчиком**. Информация в кратком виде публикуется в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов экспертизы федерального уровня), в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на территории которых намечается реализация объекта государственной экологической экспертизы, а также на территории которых намечаемая хозяйственная и иная деятельность может оказать воздействие. В публикации представляются сведения о:

- названии, целях и месторасположении намечаемой деятельности;
- наименовании и адресе заказчика или его представителя;
- примерных сроках проведения оценки воздействия на окружающую среду;
- органе, ответственном за организацию общественного обсуждения;

### **Полномочия органов местного самоуправления в области экологической экспертизы:**

организация общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов сре-

ди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе; организация по требованию населения общественных экологических экспертиз (Статья 9 ФЗ “Об экологической экспертизе”).

### Сроки осуществления участия общественности

Некоторые положения по этому вопросу содержатся в российском законодательстве. По Положению об ОВОС, ТЗ на проведение ОВОС (1 этап) рассылается участникам процесса ОВОС по их запросам и доступно для общественности в течение всего времени проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Информация о сроках и месте доступности предварительного варианта материалов по ОВОС, о дате и месте проведения общественных слушаний, других форм общественного участия публикуется в средствах массовой информации, не позднее чем за 30 дней до окончания проведения общественных обсуждений (проведения общественных слушаний).

*Пункт 3 статьи 6 Орхусской конвенции*

*Процедуры участия общественности предусматривают разумные сроки осуществления различных этапов, достаточные для информирования общественности и подготовки к эффективному участию общественности в процессе принятия решений.*

Заказчик сообщает данную информацию заинтересованной общественности, интересы которой прямо или косвенно могут быть затронуты или которая проявила свой интерес к ОВОС, другим участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду, которые не располагают доступом к указанным средствам массовой информации.

Представление предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду общественности для ознакомления и представления замечаний производится в течение 30 дней, но не позднее чем за 2 недели до окончания общественных обсуждений (проведения общественных слушаний).

Принятие от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений в период до принятия решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, документирование этих предложений в приложениях к материалам по оценке воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком в течение 30 дней после окончания общественного обсуждения.

Заказчик обеспечивает доступ общественности к окончательному варианту материалов по оценке воздействия на окружающую среду в течение всего срока с момента утверждения последнего и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.

### Формы участия общественности на каждом этапе ОВОС.

Общественность участвует в обсуждении материалов по ОВОС путем:

- подачи письменных замечаний, предложений и т.д. заказчику, который должен в подготовленной документации отразить их учет;
- путем участия в общественных слушаниях.

**Общественные (публичные) слушания** - один из механизмов согласования интересов различных групп населения в решении той или иной проблемы, представляющей общественный интерес. Состоит в участии граждан, различного рода организаций, в том числе общественных, иных юридических лиц в обсуждении проекта экологически значимого решения. Порядок проведения общественных слушаний определяется органами местного самоуправления при участии заказчика (исполнителя) и содействию заинтересованной общественности. Все решения по

участию общественности оформляются документально. Заказчик обеспечивает проведение общественных слушаний по планируемой деятельности с составлением протокола, в котором четко фиксируются основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласия между общественностью и заказчиком (если таковой был выявлен). Протокол подписывается представителями органов исполнительной власти и местного самоуправления, граждан, общественных организаций (объединений), заказчика.

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В РЕГУЛИРОВАНИИ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

### Обеспечение участия общественности на самом раннем этапе.

Поскольку такие параметры отсутствуют в Положении об ОВОС, в порядке совершенствования законодательства предлагается дополнить Положение об ОВОС конкретными пунктами, по которым заказчик должен уведомлять общественность о намечаемой деятельности еще до подачи заявки в уполномоченный орган.

### Учет результатов участия общественности.

Пункт 8 статьи 6 ОК гласит, что в принимаемом решении должны быть отражены результаты участия общественности.

Заказчик (исполнитель) должен принять и задокументировать замечания и предложения от общественности в течение 30 дней со дня опубликования информации. Данные замечания и предложения учитываются при составлении технического задания по оценке воздействия на окружающую среду и должны быть отражены в материалах по оценке воздействия на окружающую среду.

### Полномочия органов местного самоуправления в области экологической экспертизы:

на соответствующей территории они отвечают за принятие и реализацию в пределах своих полномочий решений по вопросам экологической экспертизы на основании результатов общественных обсуждений, опросов, референдумов, заявлений общественных экологических организаций (объединений) и движений, информации об объектах экологической экспертизы (статья 9 ФЗ “Об экологической экспертизе”).

*Как уже отмечалось, пункты 2, 4 статьи 6 ОК устанавливает, что Каждая Сторона обеспечивает участие общественности уже на самом раннем этапе.*

*В пункте 2 той же статьи конвенции установлено, что заинтересованная общественность информируется либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений и подробно указаны параметры, по которым информируется общественность на самом раннем этапе.*

*Государственная экологическая экспертиза проводится только при наличии в составе представляемых материалов материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления (Статья 14 Закона).*

## УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РАЗРАБОТКЕ И УТВЕРЖДЕНИИ ПЛАНОВ, ПРОГРАММ, ПОЛИТИКИ

*Орхусская Конвенция  
Статья 7 “Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой”*

*Конвенция содержит важное положение, согласно которому каждая Сторона предусматривает соответствующие практические и/или другие положения в отношении участия общественности в процессе подготовки*

### Российское законодательство

В Федеральном законе от 30 марта 1999 г. “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” предусмотрено, что индивидуальные предприниматели и юридические лица имеют право принимать участие в разработке федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления мероприятий по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 9). Согласно Федеральному закону от 21 ноября 1995 г. “Об использовании атомной энергии”, одним из основных принципов правового регулирования в области использования атомной энергии является участие граждан, различного рода организаций, в том числе общественных, иных юридических лиц в обсуждении государственной политики, проектов федеральных законов и иных правовых

актов Российской Федерации (ст. 14). Общественные организации и граждане имеют право на участие в обсуждении проектов законодательных актов и программ в области использования атомной энергии. Федеральный закон “Об экологической экспертизе” в числе объектов, подлежащих обязательной экологической экспертизе, а следовательно и ОВОС с процедурой участия общественности, называет:

- 1) проекты комплексных и целевых федеральных социально - экономических, научно - технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;
- 2) проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;
- 3) проекты схем развития отраслей народного хозяйства Российской Федерации, в том числе промышленности;
- 4) проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации;
- 5) проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально - государственных образований;
- 6) проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует Российская Федерация, и федеральных инвестиционных программ;
- 7) проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации (ст. 11).

### МОСКОВСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

В соответствии с Законом города Москвы “О защите прав граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве” распоряжением Мэра г. Москвы от 22 января 1998 г. N 54-РМ был утвержден Порядок участия граждан в обсуждении градост-

роительных планов, проектов и решений по вопросам, связанных с использованием городских территорий (приложение). Контроль за выполнением распоряжения возложить на префектов административных округов.

Участие граждан в обсуждении градостроительных планов, проектов и решений по вопросам, связанным с использованием городских территорий, осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Уставом города Москвы, действующим законодательством Российской Федерации и г. Москвы, в том числе Законами Российской Федерации "Об экологической экспертизе", "Об охране окружающей природной среды", "Об основах градостроительства в Российской Федерации", а также Законами города Москвы "О защите прав граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве", "О территориальном общественном самоуправлении в г. Москве", "О районной Управе в г. Москве", "О местном референдуме в г. Москве".

Участие граждан обеспечивают префекты административных округов, районные Управы, заказчики разработки проектов реконструкции, реорганизации территорий (проектов детальной планировки, проектов застройки). Участие граждан в процессе обсуждения градостроительных планов и проектов должно обеспечиваться до принятия решений органами власти по использованию территории (земельного участка).

Москомархитектура и Мосгосэкспертиза в своих заключениях по градостроительным планам и проектам уточняют назначение объекта (объектов) строительства (реконструкции), особенности градостроительных решений для проектирования с учетом проведенного анализа существующей социальной и демографической ситуации и решений по предупреждению возможных социальных последствий строительства (реконструкции). Органы власти и организации организуют совместно с разработчиками градостроительных планов и проектов публикацию основных положений проектов этих документов или иные формы информирования граждан о месте и времени, где и когда они могут ознакомиться с материалами планов и проектов, а также с порядком и сроками их обсуждения. Основные положения проектов градостроительных планов развития административных округов Москвы и утвержденных планов публикуются в средствах массовой информации, распространяемых на территории округов. Префектуры совместно с Москомархитектурой организуют публикацию, демонстрацию и общественное обсуждение материалов планов. Основные положения проектов градостроительных планов развития районов Москвы и утвержденных планов публикуются в средствах массовой информации, распространяемых на территориях районов. Районные Управы совместно с Москомархитектурой организуют публикацию и демонстрацию материалов планов, а также их общественное обсуждение. Информация о разработке и утверждении проектов детальной планировки, проектов застройки, а также реконструкции, благоустройства, озеленения территории и отдельных объектов, предусмотренных градостроительными планами развития районов, публикуется в средствах массовой информации, распространяемых на территории районов. Демонстрацию и общественное обсуждение материалов проектов организует на территории района заказчик проекта совместно с проектными организациями - разработчиками проектов.

Информация о разработке и утверждении проектов застройки и благоустройства отдельных участков публикуется в средствах массовой информации, распространяемых на территории района, а также доводится до жителей через средства визуальной информации, установленные на месте осуществления проекта. Обсуждение проектов организуют районные Управы совместно с заказчиками и проектными организациями. Публикация и экспозиция основных положений градостроительных планов и проектов,



их обсуждение и проведение согласительных процедур осуществляются заблаговременно в сроки, достаточные для урегулирования возможных разногласий до планируемого начала реализации проектов.

Обсуждения градостроительных планов и проектов осуществляются на основе проведения социологических опросов, а также в порядке, установленном Законами города Москвы "О консультативном опросе", "О собраниях и конференциях граждан"; подачи предложений граждан в письменном виде, обсуждения в средствах массовой информации, проведения публичных слушаний, собраний или конференций граждан.

При возникновении споров по вопросам градостроительных планов и проектов префекты, главы районных Управ совместно с Москомархитектурой и согласующими организациями могут создавать согласительные комиссии, включающие представителей граждан, заказчиков и заинтересованных органов городской администрации. Целью согласительных комиссий является рассмотрение градостроительных решений, явившихся основанием для возникновения спора, с точки зрения их соответствия требованиям нормативной документации, предотвращения противозаконных нарушений имущественных прав граждан и информирование их о мерах по соблюдению требований нормативных документов.

Решения, принятые по результатам обсуждения градостроительных планов и проектов, проведенного в соответствии с Законом города Москвы "О защите прав граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве" и настоящим Порядком участия граждан в обсуждении градостроительных планов, проектов и решений по вопросам, связанным с использованием городских территорий, на стадии проектов детальной планировки, застройки, реконструкции территорий, являются достаточным основанием для принятия решений о проектировании и строительстве объектов социально - культурного назначения, предусмотренных к осуществлению указанными проектами.

По завершении обсуждения градостроительного плана, проекта лица, указанные в п. 2, информируют граждан об изменениях, внесенных в план проекта в результате обсуждения. Граждане, не согласные с указанными изменениями, вправе обратиться в органы городской администрации в порядке, установленном законодательством г. Москвы, при наличии заключения независимой экспертизы, указывающего на отклонения от действующих нормативных правовых актов г. Москвы.

Окончательные решения по спорным вопросам принимает Правительство Москвы при рассмотрении градостроительного плана, проекта.

## УЧАСТИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### Российское законодательство

Федеральный закон "Об экологической экспертизе" в числе объектов, подлежащих обязательной экологической экспертизе, а следовательно и ОВОС с процедурой участия общественности, называет:

- проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду;

- проекты нормативно - технических и инструктивно - методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных

ресурсов и охрану окружающей природной среды (ст. 11);

- проекты нормативных актов субъектов РФ, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду;

- проекты нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти субъектов и регламентирующих хозяйственную деятельность (ст. 12).

Ко всем этим документам применимы установленные законодательством положения об участии общественности в экологической экспертизе и в процедуре ОВОС.

Вместе с тем участие общественности в законодательном процессе имеет безусловные отличия от участия в принятии решений по хозяйственным видам деятельности. Следует отметить, что отсутствуют четкие процедурные правила участия общественности в подготовке законов и нормативных правовых актов. В частности, нет требования об обязательном широком обнародовании проектов законов, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду. Не прописана процедура подачи комментариев, предложений, замечаний общественности; не установлена обязанность лиц, ответственных за подготовку и принятие правовых актов, отвечать на комментарии, предложения общественности по проектам и предоставлять обоснование, если они отклоняются; и т.д.

*Орхусская Конвенция Статья 8 “Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и (или) общеприменимых юридически обязательных нормативных актов” содержит важное положение, согласно которому каждая Сторона содействует эффективному участию общественности в подготовке государственными органами обязательных нормативных актов, правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. Для этого:*

- устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия;

- проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным путем;

- общественности предоставляется возможность представить свои замечания;

- учет в максимально возможной степени результатов участия общественности.

## **Общие выводы из сравнительного анализа российского законодательства и ОК в области участия общественности**

(1) Российское законодательство предусматривает участие общественности в процедуре принятия решений. Общие положения об этом содержатся, как было показано выше, в целом ряде законодательных актов как федерального, так и регионального уровня. При этом особенных расхождений российского законодательства с положениями ОК в этой части нет.

(2) Механизмы осуществления участия общественности предусмотрены главным образом в ФЗ “Об охране окружающей среды” (формы участия граждан и общественных объединений), в ФЗ “Об экологической экспертизе” (проведение общественной экологической экспертизы) и в Положении об ОВОС 2000 г. Остальные федеральные законы в основном провозглашают это право без определения конкретной процедуры его осуществления.

(3) Процедура участия общественности достаточно подробно прописана (в Положении об ОВОС) в основном для случаев принятия хозяйственных решений. Что касается участия общественности в рассмотрении, обсуждении планов, программ, связанных с окружающей средой, то эта область остается практически не урегулированной в национальном законодательстве.

(4) Правовое регулирование участия общественности в России имеет много общего с нормами ОК. В то же время имеются и определенные отличия, а также пробелы в национальном законодательстве.

В частности, общее требование об участии общественности в обсуждении проектов таких правовых актов, как различного рода правила, нормативы, стандарты и т.д. (ст. 8 ОК) заложено в российском законодательстве. Однако отсутствует правовой механизм реализации участия общественности в этой области. Представляется необходимым положения статьи 8 ОК, предусматривающие опубликование проектов правил и учет в максимально возможной степени результатов участия общественности, внести в соответствующие российские акты.

## ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Проведение экономического анализа “затраты - выгоды” составляет неотъемлемую часть рассмотрения данного вопроса. Экономическое обоснование - это обязательный и важнейший элемент подготовительных документов, рассматриваемых и принимаемых на правительственном уровне. Экономическое обоснование решения о присоединении России к Орхусской Конвенции проводится на основе традиционного экономического анализа “затраты-выгоды”, направленного на выявление всех возможных выгод от реализации проекта и затрат на его осуществление. Данный анализ состоит из двух частей:

- рассмотрение выгод
- оценка затрат

Оценка затрат и выгод проводится при наличии ограничений, вытекающих из характера Конвенции и существующих объективных обстоятельств.

Основными ограничениями, при наличии которых проводится анализ, являются следующие положения:

1. Количественная оценка выгод не делается. Выгоды оцениваются в качественных показателях. К ним относятся только выгоды морального плана и качественного характера - улучшение жизни населения и рост его гражданского самосознания и др.

2. Затраты оцениваются количественно. Основные затраты сводятся к выполнению обязательств по данной Конвенции. Их оценка проводится для предварительно выработанного на рабочих совещаниях наиболее реалистичного сценария поведения мероприятий по обеспечению обязательств Российской стороны. Расчет возможных затрат проводится в нескольких вариантах, определяющих максимальные и минимальные издержки.

3. Издержки на проведение экологических экспертиз и ОВОС инвестиционных проектов в расчет не включаются, так как проведение и финансирование данных работ являются выполнением положений существующего законодательства и не зависят от присоединения или неприсоединения России к Орхусской Конвенции. Кроме того, их рост зависит преимущественно от экономических, а не социальных факторов, на первом месте среди которых стоит привлечение кредитов в производственную сферу.

4. Выбранный сценарий оценки возможных затрат не предполагает их распределения между властями различных уровней, так как ориентируется на создание рабочих мест в целом по стране и удовлетворение запросов населения без определения их ведомственной принадлежности или территориальной подчиненности.

5. Затраты на доступ к правосудию также не учитываются, так эти затраты несут заявители при подаче заявления, а судебные издержки возмещаются за счет лиц, проигравших процесс.

Наиболее реалистичный сценарий проведения мероприятий по обеспечению обязательств Российской стороны сформулирован исходя из необходимости выполнения обязательств сторон Конвенции.

В качестве приоритетных направлений работ по обеспечению обязательств России, вытекающих из Орхусской Конвенции, выбраны следующие мероприятия:

\* Совершенствование законодательных и нормативных актов в области обеспечения доступа населения к экологической информации и принятию решений, затрагивающих окружающую среду, на ранних стадиях - оцениваются затраты на создание нормативно-правового обеспечения присоединения России к Орхусской Конвенции

\* Создание рабочих мест, обеспечивающих население экологической информацией (например, центров по экологической информации), в которых будут размещены информационные базы данных и, которые будут распространять экологическую информацию - затраты по формированию и содержанию информационной сети в виде рабочих мест и офисов

\* Создание баз данных экологической информации и информации о намечаемой деятельности, затрагивающей окружающую среду, и ее предоставление населению, всем заинтересованным лицам - затраты по формированию баз данных; по поиску и предоставлению экологической информации общего и специального характера, в том числе в режимах hot-line и on-line.

### **Анализ выгод**

Всесторонний анализ возможных выгод от присоединения России к Конвенции, а также итоги дискуссий и обсуждений основных позиций по этому вопросу позволил прийти к выводу, что эти выгоды являются выгодами нематериального а скорее политического, этического, нравственного характера, а также трудно исчисляемыми выгодами всего общества в целом в связи с сохранением общественных благ, используемых совместно в глобальном и, может быть, региональном масштабе. К выгодам также может быть отнесено сохранение здоровья людей в результате закрытия вредных производств или более осторожного их поведения в связи с полученной информацией.

Реализация основных положений Конвенции связана с появлением в будущем целого ряда взаимосвязанных и взаимодействующих положительных социальных и экономических эффектов, характерных для открытых обществ с развитым рынком и демократическими инструментами регулирования социальных и экономических процессов.

О таком развитии событий свидетельствует опыт стран, подписавших Орхусскую Конвенцию или присоединившихся к ней позже. Россия вряд ли станет исключением.

Присоединение России к Орхусской Конвенции будет способствовать:

- развитию гражданского общества;
- созданию инструментов социального партнерства;
- нахождению баланса интересов;
- улучшению качества окружающей среды и соблюдению конституционных прав граждан.

### **Анализ затрат**

Оценка затрат проводится исчислением единовременных затрат на создание правового обеспечения выполнения условий Конвенции, единовременных затрат на соз-

дание рабочих мест, их текущее содержание и оплату персонала. Расчет проводится для годового и пятилетнего периода содержания рабочих мест. Затраты на содержание рабочих мест за более продолжительные периоды не рассматриваются.

Все расчеты выполнены на 18.06.2003 года при усредненном за период подготовки отчета курсе доллара США в **30 руб. за 1 доллар США.**

В состав учитываемых затрат включены:

- затраты на создание нормативно-правового обеспечения присоединения России к Конвенции - 3-5 млн.руб.

- затраты на формирование информационной сети (создание рабочих мест) - **348 - 477 млн.руб. в год**

---

Итого: **353 - 482 млн.руб. в год**

Если рассматривать затраты за 5-летний срок, необходимый для создания институциональных основ реализации основных положений Орхусской Конвенции на всей территории России то эта сумма может составить **1589- 2138 млн.руб.**

### **Рекомендации по минимизации затрат**

Для минимизации издержек, связанных с выполнением Россией обязательств по Орхусской Конвенции, необходимо использовать имеющиеся системы формирования экологической информации (доклады, данные мониторингов и др.), существующие и создаваемые информационные системы различных министерств и ведомств, местных администраций, а также имеющиеся организационные структуры (федеральные и региональные экологические подразделения системы МПР России, региональных администраций).

Затраты могут быть сведены к незначительным суммам при координации усилий ведомств, муниципальных и региональных ветвей власти за счет **использования имеющихся структур и резервов**

Многие элементы, позволяющие обеспечить выполнение Россией своих обязательств в случае присоединения к Конвенции, существуют. Их только надо объединить в одно целое, а для этого провести координацию разрозненных действий различных министерств и ведомств по созданию информационных баз данных, содержащих информацию экологического характера общего назначения, распространения такой информации, а также созданию информационных центров, осуществляющих непосредственную связь с общественностью.

Сделать это возможно как на базе МПР России, так и на базе местных органов власти в соответствующих административных структурах.

### **Выводы**

Затраты, связанные с присоединением России к Орхусской Конвенции могут составить:

**353 - 382 млн.руб. за 1 год**

**1589- 2138 млн.руб. за 5 лет**

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВНЕСЕНИЮ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РФ С ЦЕЛЬЮ ПРИВЕДЕНИЯ ИХ НОРМ В СООТВЕТСТВИЕ С ПОЛОЖЕНИЯМИ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ В ОБЛАСТИ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ДЛЯ ВОЗМОЖНОСТИ ПРИСОЕДИНЕНИЯ РОССИИ К ОК**

Поскольку в российском законодательстве отсутствуют четкие процедурные правила участия общественности в законотворческом процессе, представляется необходимым выработать положения по следующим направлениям с целью дальнейшего внесения в соответствующие законодательные и подзаконные акты:

- требования об обязательном широком обнародовании проектов законов, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду;
- процедуре подачи комментариев, предложений, замечаний общественности;
- обязанность лиц, ответственных за подготовку и принятие правовых актов, отвечать на комментарии, предложения общественности по проектам и предоставлять обоснование, если они отклоняются.

В ряде действующих Федеральных законов России содержатся определенные компоненты процедуры участия общественности в принятии экологически значимых решений. Достаточно подробно прописана процедура участия общественности в Положении об ОВОС 2000 г. Вместе с тем, как показывает проведенный анализ законодательства, в целом в нем отсутствует четкий, всесторонний механизм реализации процедуры участия. Особенно это касается вопроса информирования общественности на самом начальном этапе процедуры принятия решений.

Дальнейшее совершенствование российского законодательства должно вестись в направлении выработки таких процедурных правил, которые содействовали бы эффективному участию общественности на каждом из этапов процесса принятия решений.

Для достижения этой цели необходимо с помощью правовых средств решить ряд важных задач:

- как своевременно и наиболее результативно информировать общественность, чтобы это происходило на самом начальном этапе процедуры принятия экологически значимых решений;
- о чем конкретно должна информироваться общественность (планируемый вид деятельности; заявка, по которой будет приниматься решение; государственный орган, который будет принимать решение; время и место намечаемых публичных слушаний; и т.д.);
- в какой государственный или другой официальный орган общественность может представлять свои замечания, предложения и т.д.;
- установить сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия общественности на каждом этапе (стадии) при принятии экологически значимого решения;
- на каждой стадии ответственный орган (лицо) обязан в соответствующем решении надлежащим образом отразить результаты участия общественности;
- в случае отклонения предложений, замечаний, требований общественности ответственный за принятие решения орган (лицо) обязан представить обоснование причин такого отклонения заинтересованной стороне.

В целях совершенствования российского законодательства предлагается:

1. Разработка и принятие специального федерального закона "Об участии общественности в принятии экологически значимых решений" либо
2. Разработка и принятие модельного аналогичного закона для отдельных субъектов РФ либо

3. Внесение соответствующих изменений и дополнений в отдельные федеральные законы и подзаконные акты с целью максимально приблизить национальное законодательство к требованиям ОК в области участия общественности.

Разработка нормативных правовых актов сопряжена с привлечением квалифицированных специалистов в области права. Расценки на подобного рода услуги сформировались. Ориентировочная стоимость подобного рода разработок составляет:

- разработки закона - 1500 тыс. руб.
- разработки постановлений Правительства РФ - 1000 тыс. руб.

Источником информации являются расценки Правительства Москвы по выделению средств на написание нормативных правовых актов города Москвы, расценки министерств и ведомств, подготавливающих нормативные правовые акты по различным вопросам, и оценка стоимости услуг юристов по написанию законодательных актов, сложившихся в данной сфере законотворческой деятельности.

Отсюда ориентировочная величина затрат на создание необходимого нормативно-правового обеспечения присоединения России к Конвенции составит:

$$1500 \text{ тыс. руб.} \times 2 + 1000 \text{ тыс. руб.} \times 2 = 5000 \text{ тыс. руб.}$$

При сокращении нормативных правовых актов до 1 закона и 1 постановления величина затрат на создание необходимого нормативно-правового обеспечения присоединения России к Конвенции составит:

$$2500 - 3000 \text{ тыс. руб.}$$

Итоговая величина затрат на создание нормативно-правового обеспечения присоединения России к Конвенции может составить: **3-5 млн.руб.**

### **Затраты на формирование информационной сети**

В состав затрат на формирование информационной сети включаются следующие составляющие:

- затраты создание рабочих мест в населенных пунктах для оперативного предоставления населению и заинтересованной общественности экологической информации;

- затраты на текущее содержание рабочих мест;
- затраты на оплату персонала.

Затраты на создание рабочих мест в населенных пунктах для оперативного предоставления населению и заинтересованной общественности экологической информации определяются исходя из:

- стоимости создания одного рабочего места - V
- необходимого количества рабочих мест в целом по России - N

$$\text{Стоимость создания рабочих мест} = V \times N$$

### **Стоимость одного рабочего места**

Стоимость создания одного рабочего места определяется на основании предложений, содержащихся в прайс-листах компаний, специализирующихся на организации рабочих мест в офисах, способных обеспечить работу со всеми текстовыми офисными приложениями и электронными базами данных, а также тиражирование данных. В оборудование рабочего места включается: системный блок, монитор, и др. элементы). Данная величина в среднем составляет- **15 -20 тыс. рублей.**

В расчетах принимаем минимальное значение **V= 15 тыс. рублей.**

**Необходимое количество рабочих мест в целом по России**

Необходимое число рабочих мест определяется, исходя:

- из количества населенных пунктов в регионах, сгруппированных по численности населения;

- из экспертной оценки нагрузки на офис, предполагающей, что один офис, состоящий из 1-3 рабочих места, обеспечивает информацией население численностью до 200 тыс. человек за исключением крупных городов, Москвы и Санкт-Петербурга.

По экспертным оценкам для оптимального обеспечения информацией населения необходимо создать:

5 рабочих мест - для городов с численностью 1500 - 1000 тыс.чел.

2 рабочих места - для городов с численностью 1000 - 100 тыс.чел.

1 рабочее место - для городов с численностью менее 100 тыс.чел.

Москва - 10 рабочих мест (по числу округов)

Санкт-Петербург - 10 рабочих мест

В среднем - 1 рабочее место обеспечивает не менее 200 тыс. чел., за исключением Москвы и Санкт-Петербурга

Расчет общего количества рабочих мест по России при условии, что один офис представлен одним рабочим местом приведен в табл. 1.

Табл. 1

Населенные пункты с численностью населения в 2000 г.	Количество населенных пунктов	Количество рабочих мест в 1 населенном пункте по группе поселений	Количество рабочих мест (Стр.2хСтр. 3)
1	2	3	4
Москва - 8,4 млн.чел	1	10	10
Санкт-Петербург - 4,2 млн. чел	1	5	5
1,5-1 млн. чел.	10	5	50
1 млн. - 500 тыс. чел	33	2	66
100-500 тыс. чел	164	2	328
50-100 тыс. чел.	342	1	342
20-500 тыс. чел.	700	1	700
Менее 20 тыс. чел.	1090	1	1090
Итого рабочих мест			2591

Стоимость создания рабочих мест составляет: 15 тыс.руб. x 2591 = 38865 тыс.руб



## ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Статья 9 конвенции посвящена острым вопросам доступа к процедурам обжалова-

*Согласно пункту 2 Статьи 9, Стороны обеспечивают, чтобы заинтересованные представители общественности имели доступ к процедуре рассмотрения принятых решений в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, с целью оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия, при условии соблюдения положений Статьи 6, и, где это предусматривается в соответствии с национальными законами и без ущерба пункту 3 ниже, других соответствующих положений настоящей Конвенции'*

*Статья 9, пункт 3: "Помимо и без ущерба для процедур рассмотрения, упомянутых в пунктах 1 и 2 выше, каждая Сторона обеспечивает, чтобы представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, обладали доступом к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде".*

*Осуществление пункта 3 Статьи 9 Конвенции требует, в частности, уделять внимание критериям процессуальной правоспособности, проблеме выбора между административными и судебными процедурами, определению действий или бездействия, дающих основания для иска, а также соответствующих нарушений национальных законов об охране окружающей среды.*

*Ст. 9, п. 4: "Помимо и без ущерба для пункта 1 выше процедуры, упомянутые выше в пунктах 1, 2 и 3, должны обеспечивать 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 недоступно высокими затратами. Решения, принимаемые в соответствии с настоящей статьей, выносятся или протоколируются в письменной форме. Общественность имеет доступ к решениям судов и, при возможности, других органов".*

*п. 5: "Для повышения эффективности положений настоящей статьи, каждая Сторона обеспечивает, чтобы общественности предоставлялась информация о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения решений, и рассматривает вопрос о создании соответствующих механизмов оказания помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию.*

ния неправомερных решений государственных органов или должностных лиц, которые нарушают экологические права граждан:

- 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?

Осуществление пунктов 4 и 5 Статьи 9 требует уделять внимание различным темам, таким как характер и достаточность доступных средств правовой защиты, воздействие процедурных задержек на эффективность судебных или административных решений, принятых в результате процедур рассмотрения решений, а также доступ общественности к таким решениям.

В рамках работы специальной целевой группы под эгидой Орхусской конвенции создано Руководство по доступу к правосудию, содержащее толкование отдельных положений статьи 9 конвенции, правоприменительную практику разных стран региона, интересные примеры судебных решений.

Вопросу более эффективного доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, придается все большее значение как на общеевропейском уровне, так и во всем мире.

### **Декларация Ассоциации экологического права ЦВЕ и ННГ**

Так, юристы стран ЦВЕ и ННГ, с 1998 г. объединенные в Ассоциацию экологического права ЦВЕ и ННГ, обратились к своим государствам с Декларацией о необходимости усовершенствования доступа к правосудию в регионе ЕЭК ООН. Эта декларация в настоящий момент широко распространяется и была также представлена на Первой Конференции Сторон.

### **Йоханнесбургские Принципы**

18 - 20 августа 2002 г. в Йоханнесбурге на Всемирном симпозиуме судей, спонсором которого явилась Программа по охране окружающей среды ООН (ЮНЕП) более 120 влиятельнейших верховных судей из многих стран мира накануне Всемирного Саммита по устойчивому развитию договорились о необходимости улучшения природоохранного законодательства и практики его применения в их странах, признали, что экологические права людей являются значительной частью прав человека. Они - инструмент для обеспечения таких фундаментальных прав человека, как право на жизнь и благоприятные условия проживания для всех людей на Земле. Тем самым, наконец, в столь высокопрофессиональной юридической среде нашла свое подтверждение эта давняя концепция, часто и бурно обсуждаемая за последнее десятилетие на разных многочисленных международных форумах и вызывавшая порой жаростные споры между правозащитниками и экологами. В своей декларации судьи выразили общую озабоченность все возрастающим ущербом, наносимом окружающей среде хозяйственной деятельностью, а также неэффективностью существующих правовых систем в решении этих проблем. Судьи единогласно приняли Йоханнесбургские Принципы о роли и верховенстве права и устойчивом развитии, документ, в котором утверждаются независимость судебной системы как решающий фактор для выполнения, развития и применения экологического законодательства.

Большой ключевой проблемой является усиление потенциала судов и юридической профессии в развивающихся странах, их специализации в экологическом правоприменении. В своей декларации судьи заявили, что нехватка специальных знаний, информации, необходимых навыков и специализации «являются основными причинами, почему так неэффективно исполняются, развиваются и применяются нормы экологического законодательства». Кроме того, необходимо эколого-правовое просвещение населения, да и собственно юристов, которым явно не хватает знаний об имеющихся экологических правах граждан.

Для того, чтобы обеспечить повсеместное применение экологических правовых норм, необходимо, чтобы доступ в суды для граждан по таким вопросам и правовые основания для подачи жалоб или исков были облегчены. Исполнительный директор ЮНЕП Клаус Топфер подчеркнул, проблема не в том, что не хватает международных природоохранных соглашений. «Существует более 500 международных и региональных соглашений, охватывающих все аспекты - от охраны озонового слоя до сохранения Мирового океана и морей». Проблема заключается в том, что эти соглаше-

ния полностью не выполняются и пока ситуация не изменится, они так и останутся “бумажными тиграми”. ЮНЕП со своей стороны берется за создание рабочей сети судей из многих стран мира с тем, чтобы усилить их профессиональные навыки и развить их потенциал, в особенности в развивающихся странах, предоставить им возможность регулярно обмениваться информацией и опытом разрешения экологических конфликтов и способов развития экологического законодательства в их странах. Действительно, как показала практика последних двадцати лет, в течение которых международное сотрудничество в этой области стало весьма активным, этот крайне болезненный для человечества вопрос может быть решен только путем создания эффективных юридически обязательных механизмов (в виде протоколов к существующим конвенциям или дополнительных соглашений, планов действий), прозрачных и доступных общественности, которая бы контролировала их выполнение государствами и ответственными должностными лицами, а также бизнес-сообществом. Реальной гарантией тому является доступ к процедурам обжалования допускаемых нарушений.

Суды, конечно, должны быть последним методом разрешения экологических споров, прежде всего, необходимо их решать самим сообществам, которым следует беречь и защищать окружающую среду, рационально использовать свои природные ресурсы. Вместе с тем, от правительств требуются политическая воля и конкретные шаги для сохранения живой природы и окружающей среды. Одно или два судебных решения не смогут кардинально изменить отношения в обществе к этим наболевшим проблемам.

Радует то обстоятельство, что данный Всемирный Симпозиум судей закончился не только принятием “очередного бумажного тигра”, но и достижением договоренности о создании неформального комитета под председательством Верховного Судьи Южно-Африканской Республики для координации отправления правосудия по экологическим проблемам и вопросам устойчивого развития. Есть надежда, что такое взаимодействие между судьями, наметившееся впервые за всю историю человечества, сохранит и поможет повсеместно распространить дух принятых Принципов.

Вся эта актуальнейшая тема под названием “Доступ к правосудию” перекликается со ст.9 Орхусской конвенции, в рамках которой была даже создана специальная Рабочая группа для выработки международных эколого-ориентированных подходов. Проблемы доступа к правосудию также неоднократно поднимались и на российских, и на международных эколого-правовых конференциях.

(Тексты всех указанных документов можно найти на сайте РРЭЦ [www.rusrec.ru](http://www.rusrec.ru)).

#### **ЛЬВОВСКОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ**

Во Львове 16-17 мая 2003 г. также состоялся Первый симпозиум по экологическому праву для судей Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии на тему “Роль судов в применении и имплементации экологического права”: оценка потребностей региона.

15 глав судов и судей Верховных и Конституционных судов из 11 стран Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии встречались с судьями и экспертами из разных стран мира для содействия реализации Йоханнесбургского плана имплементации, принятого на Всемирном саммите по устойчивому развитию.

На Львовском симпозиуме единодушно согласились:

1. Признать важность независимости судов для усиления верховенства права в регионе Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии для эффективной имплементации, развития и применения экологического права и важную роль судебной системы в этом задании.

2. Признать важность наличия эффективных средств для доступа к судам и важную роль инициативы граждан и их организаций в этом процессе.

3. Подтвердить необходимость заимствования опыта у судов и компетентных организаций, включая спонсоров Львовского симпозиума, и сотрудничества с судами региона Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии на всех уровнях для расширения знаний и навыков в области экологического права в контексте устойчивого развития.

4. Необходимость продолжить сотрудничество с судьями из региона Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии с целью облегчить координацию будущей работы с судьями региона для более широких глобальных и общеевропейских инициатив.

5. Содействовать судьям из региона Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в их активном участии в Портале судебных решений ЮНЕП /МСОП и предложить, чтобы он был доступен и на других языках.

6. Определить необходимость проведения после Львовского симпозиума ряда мероприятий, направленных на расширение возможностей, которые бы касались некоторых конкретных вопросов, включая:

- доступ к сравнительным материалам по решениям и практике других судов, в том числе специальные экологические суды, которые были бы доступны на языках региона;
- тренинг по электронному обмену информацией с помощью использования Портала судебных решений ЮНЕП /МСОП;
- тренинг для судей по рассмотрению экологических дел, включая использование экологических знаний.
- возможность граждан и их организаций иметь доступ к правосудию для дальнейшей эффективной осуществления, соблюдении и применения законов в сфере окружающей среды, особенно принимая во внимание Орхусскую конвенцию.

7. Далее определить необходимость финансовой и другой поддержки для:

- юристов, оказывающих помощь гражданам и их организациям в обращении в суды с целью защиты экологических прав;
- просвещения и обучения граждан об их экологических правах;
- перевода на национальные языки международных актов, их публикации и размещения в Интернете.

Российский законодатель достаточно суров в отношении тех, кто посягает на информационные права граждан, в том числе на их право доступа к экоинформации. В УК РФ и в КоАП РФ содержится несколько норм, устанавливающих ответственность за такого рода противоправные деяния.

Судебная практика ограничена по двум основным причинам: во-первых, российские граждане не склонны обращаться в суд за защитой своих прав; во-вторых, как правило, судебная защита права на доступ к экологической информации производится от судебной защиты права на благоприятную окружающую среду и права на возме-

шение ущерба, причиненного жизни, здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Хотя имеются отдельные примеры судебного рассмотрения уголовных и гражданских дел, непосредственно связанных со сбором, распространением, отказом в предоставлении экологической информации.

*Нидерланды: НПО идет в суд*  
*“Классическим примером процесса с гражданско-правовым судебным запретом в обеспечении иска было так называемое дело “СНС” в начале девяностых. Компания по выращиванию грибов СНС вываливала отходы производства, источавшие нестерпимый запах, тем самым нарушая условия своего разрешения. Когда экологические НПО и местные жители доказали, что СНС постоянно нарушает разрешение на деятельность, судебным запретом она была приостановлена. СНС продолжала нарушать свою лицензию, и суд ввел штрафные санкции. В конце концов, было достигнуто мирное соглашение, по которому СНС обязывалась заплатить часть штрафа (100 000 евро) и принять меры по уничтожению неприятного запаха. За вычетом издержек, НПО завоевали существенные “трофеи”.*

**Вывод:** Сравнительный анализ российского законодательства, как материальных, так и процессуальных норм, с соответствующими положениями Орхусской конвенции показывает, что процессуальных препятствий для деятельности судов нет, но возникают трудности, связанные с толкованием понятия, видов, режима экоинформации, с обеспечением “экологических” жалоб и исков и исполнением судебных решений, а также с профессиональной подготовленностью судей для решения дел по существу.

Интересным примером является судебная практика в Нидерландах. Большинство видов деятельности, имеющих негативное воздействие на окружающую среду, запрещены в Нидерландах без четко выраженного разрешения государственных органов. Такое разрешение имеет несколько типов, таких, как разрешение на промышленную деятельность или перевозку отходов, или регистрация пестицидов, разрешающая, соответственно, продажу, хранение и использование. Вообще, в Нидерландах Административный кодекс (Algemene wet bestuursrecht) предоставляет каждому заинтересованному лицу обжаловать решение государственного органа. Специальные законы могут расширить или ограничить эту возможность. В экологическом праве наиболее важное специальное положение присутствует в Законе об управлении в сфере охраны окружающей среды.

Оно открывает доступ к правосудию каждому, у кого есть критические замечания по сути решения. Это фактически *actio popularis*, так как в соответствии с пунктом 3.32 Административного кодекса каждый, без необходимости подтверждать свою заинтересованность, имеет право делать критические замечания по сути решений, вынесенных по запросам. Итак, на важнейшем участке процесса принятия экологически значимых решений действует *actio popularis*. Единственное требование - представлять свои комментарии в течение процедуры общественного участия. По другим видам решений доступ может быть менее свободным, так как Административный кодекс, в принципе, требует наличия интереса, и обжалование решений, принятых на основе других специальных законов, может быть недоступно для обычных граждан.

Также важно выявить сущность решения или “действия”, так как Административный кодекс в некоторых случаях исключает доступ к административному трибуналу. Доступ закрыт, если дело касается:

- действий частной стороны, не являющегося государственным органом и, соответственно, находящегося вне сферы действия административного права, а также,

если государственный орган действует так, как если бы он был частной стороной, т.е. ведет загрязняющее производство или рубит деревья на собственном земельном участке без разрешения;

- действий государственного органа, произведенных без предварительного решения; голландское административное право применяется только к письменным решениям государственного органа, которые “должны иметь правовое значение”; так что если какие-либо муниципальные рабочие вдруг начинают вскрывать дорожное покрытие или рубить дерево (в общественном месте), это действие не может быть обжаловано в административном суде;

- процессуального нормативного акта, принятого законодателем (правительством и парламентом) или правительственного решения, являющегося по сути нормативным актом; это означает, что этот акт не ограничен по своему действию специальными лицами или объектами, но имеет общеобязательное значение, приравняемое к закону; примером может служить министерское решение, устанавливающее экологические стандарты для всех хлебопекарен с производительной мощностью менее “х”, или всех мастерских по ремонту мотоциклов;

- дел о возмещении ущерба между частными сторонами или между частной стороной и государственным органом, если нет предварительного решения государственного органа, которое можно обжаловать в административный суд, примером подобных дел может служить иск государственного органа о возмещении затрат на очистку территории, так как возмещение является весьма специфической темой, здесь о ней говорить не будем.

Существует возможность обжалования таких “действий” или “общеобязательных решений”, но не в административном суде. Они должны обжаловаться в гражданском суде, так как являются “нарушениями” в соответствии с Гражданским кодексом. В действительности, большинство судопроизводств, проходящих в гражданских судах по инициативе экологических НПО, имеют своей целью добиться судебного запрета определенной деятельности и/или выполнения требований закона. И административное, и гражданское право широко интерпретируют понятие “интерес”. Если вовлечены реальные люди (“физические лица”), интерес трактуется как один из традиционных интересов собственности или личной неприкосновенности, но если вовлечены “юридические” лица, интерес также присутствует, когда организация имеет законной целью защиту определенных ценностей, таких, как качество окружающей среды. Экологические НПО, таким образом, всеми судами признаются как заинтересованные стороны. В делах, где имеет место *actio popularis*, вопрос “интереса” не встает. Важным ограничением доступа к гражданскому правосудию является недопустимость рассмотрения дела, по которому можно добиться тех же результатов в административном суде. Административная процедура должна, однако, предоставлять “достаточные гарантии”. Это ограничение доступа в к гражданскому правосудию подтверждает тот факт, что оно действительно является последним средством, когда все остальные не помогают. Ясно, что нужно идти в гражданский суд, если отсутствуют доступные административные процедуры. Друга причина предоставления доступа к гражданскому правосудию заключается в отсутствии в административной процедуре достаточных гарантий. В частности, это касается соблюдения требований законодательства. Хотя соблюдение можно обеспечить административными мерами, в действительности это несравненно менее эффективно, чем требовать судебного запрета непосредственных действий или деятельности нарушителя в рамках гражданского судопроизводства.

Существуют некоторые важные различия между административной и гражданской процедурами, которые также говорят о фактическом уровне доступа к правосудию. Эти различия касаются размеров судебных издержек, покрытия судебных издержек противоположной стороной и сути процесса рассмотрения дела.

Что касается судебных издержек, важно то, что в административном суде не требуется законное представительство. Каждый может подать жалобу и защищать дело. В то время, как в гражданском суде необходимо нанимать адвоката, аттестованного в Нидерландах. Это делает гражданский процесс намного более дорогим. В административном суде единственной платой, которую необходимо внести, является судебная пошлина с фиксированным размером 220 евро - для организаций (юридических лиц), и 110 евро - для физических лиц. Если необходимо пригласить адвоката, то расходы могут увеличиться до 3 или 4 тыс. евро. Стоимость адвоката может сильно варьироваться, но при разумном подходе все равно не превысит 30 000 евро.

В Дании, как и во многих других странах, в административном судопроизводстве ответчиком всегда является государство. Однако, если оно успешно защищается, Административный кодекс исключает обязанность государства покрывать судебные издержки. Истец теряет только судебную пошлину. Если суд приглашает экспертов, оплата их услуг ложится на суд. Если истец выигрывает, ему возмещается судебная пошлина, а также он имеет право на возмещение стоимости услуг адвоката. Третьим сторонам судебные издержки не возмещаются. Никакой из сторон не возмещаются затраты на экспертов. Таким образом, финансовые риски административного обжалования достаточно невелики и по средствам даже совсем небольших НПО.

В гражданском процессе ситуация сильно отличается от административного судопроизводства. Здесь проигравшая сторона обязана оплатить судебные издержки противоположной стороны. Однако здесь риски до некоторой степени приемлемы, так как суд не назначает пошлин, соответствующих реальным размерам затрат, ограничиваясь формальными платами и взносами. И хотя проигрыш судебного процесса никогда не бывает приятным, стоимость поражения можно обоснованно предвидеть. Она (в зависимости от важности и степени сложности дела) может составить около нескольких тысяч евро. Хотя производить предварительную оценку всегда сложно, финансовые риски гражданского процесса могут быть ограничены (включая оплату услуг адвоката, но исключая стоимость услуг экспертов) 10-15 тысячами евро в случае проигрыша. Кассация, возможно, будет стоить примерно столько же. Расходы существенно возрастут при переходе дела в Верховный Суд и появлении необходимости в опытным и признанном адвокате, а также, если понадобятся технические исследования, и суд пригласит экспертов. В то же время, победившей стороне никогда не возмещаются судебные издержки. Получается, что гражданское судопроизводство достаточно дорого. Хотя издержки не всегда непосильны для крупных НПО, они все же стараются идти в суд совместно.

Что касается издержек, то всегда есть риск оказаться ответственным за ущерб, причиненный судебными запретами в обеспечение иска. Если судебный запрет вынесен административным судом, то ответственность не возлагается. Запрет считается государственным решением, и даже если на последующих стадиях процесса будет вынесено другое решение суда, лицо, требовавшее запрета, не подлежит ответственности. В гражданском процессе по-другому. Судебный запрет выносится под ответственность стороны. Если на последующих стадиях выясняется, что запрет был не правомочен, сторона, запрашивавшая его, будет ответственной за причиненный им ущерб. Остается спорным вопрос, должна ли также возникать ответствен-

ность, если гражданский запрет был продолжением административного процесса и обеспечивал запрет административного суда, который в результате оказался неправомерным. Так как правомерность административного запрета не входит в сферу гражданского права, то высказывается аргумент, что гражданский судебный запрет является правомерным, пока остается в силе административный запрет. Последний опыт показывает, что эта возможность ответственности не является серьезной угрозой, способной отпугнуть экологические организации от гражданского судопроизводства.

Было бы целесообразно рассматривать в дальнейшем вопрос о создании отдельной системы “экологических” судов, с ускоренной процедурой для рассмотрения весьма специфических конфликтов, тщательно изучив имеющийся опыт тех стран, в которых имеются такие административные органы.

### Аргументы в пользу таких органов.

Важным отличием административного судопроизводства от гражданского является доскональность рассмотрения дела. Это особенно заметно, когда гражданскому суду приходится разрешать дела о государственных решениях, приравниваемых к закону или имеющих “общеобязательное” значение.

Например, в Дании административный суд, рассматривающий экологические дела, высоко квалифицирован и слушает множество подобных дел. Компетенции какого суда подлежит дело, зависит от типа рассматриваемого решения. К примеру, решения, основанные на Законе об управлении в сфере охраны окружающей среды или Акте о чистой воде, рассматриваются апелляционным Советом по экологическим вопросам. Хотя Государственный совет рассматривает большинство экологических дел, существуют исключения. Например, если решение основано на Законе о пестицидах, жалобы рассматриваются Департаментом коммерции и промышленности. Его специализация позволяет обеспечивать высокую осведомленность административных судов в соответствующих аспектах законодательства и политики государства, а также их теоретическую и техническую оснащенность для наиболее тщательного рассмотрения подведомственных им дел. Процесс рассмотрения не сводится только к правовой стороне дела. Государственный Совет на постоянной основе привлекает профессионального эксперта, работающего только на административные суды и проводящего полную техническую экспертизу при подготовке к судебным слушаниям, что абсолютно бесплатно для истца.

### *ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ, судебная практика Италия*

*Если в доступе к информации отказано или администрация не успела предоставить ответ в течение 30 дней, заявитель может подать жалобу. Эта процедура прописана в Статье 25 Закона 241 от 1990 года. В течение 30 дней после получения отказа заявитель может рассчитывать на рассмотрение своей жалобы в Региональном административном трибунале (на рассмотрение жалобы трибунал отводит также 30 дней). Решение трибунала может быть обжаловано в Государственном Совете (также в течение 30 дней). При этом административные суды могут запросить информацию, направленную заявителем.*

*Помимо юридического контроля за административными судами, право на доступ к информации обеспечено учреждением Комиссии по доступу к административным документам, которая осуществляет контроль за соблюдением “права знать” на практике.*



## ООН, ЕС И ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ

Для того, чтобы Европейский Союз мог ратифицировать Орхусскую Конвенцию, он должен привести в соответствие не только законодательство, обращенное к странам - членам ЕС, но и правила, касающиеся его собственных институтов. В настоящее время проводится интенсивная работа по расширению доступа общественности в Европарламент, Совет министров ЕС и Еврокомиссию. Европейская Комиссия организовала консультации по проекту Рабочей записки, посвященной разработке Директивы ЕС по доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Конференция Сторон одобрила публикацию специального Руководства по доступу к правосудию, его широкое распространение и использование, а также регулярное обновление, с учетом развития национальных законодательств и практики их применения. Решено продолжить деятельность специальной Рабочей группы и целевой группы, которая на веб-сайте конвенции будет размещать интересные примеры. Намечено проведение учебных семинаров для юристов-экологов, судей, прокуроров и научных работников. (Более подробная информация размещена на сайте: [www.unepce.org/env/pp](http://www.unepce.org/env/pp))

Создана Служба наращивания потенциала и сети информационных центров по Орхусской Конвенции.

С 3 декабря 2001 г. вступила в действие Инstrukция № 1049/2001, принятая Европарламентом и Советом министров ЕС. Вместе с тем, Европейская Комиссия организовала консультации по проекту Рабочей записки, посвященной разработке Директивы ЕС по доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В этих консультациях также активно участвуют неправительственные организации, ЭКО-Форум. Конференция Сторон одобрила публикацию подготовленного специального Руководства по доступу к правосудию, его широкое распространение и использование, а также регулярное обновление, с учетом развития национальных законодательств и практики их применения. Решено также продолжить деятельность специальной Рабочей группы и целевой группы, которая на веб-сайте конвенции будет размещать интересные примеры. Намечено проведение учебных семинаров для юристов-экологов, судей, прокуроров и научных кругов. (Более подробная информация размещена на сайте: [www.unepce.org/env/pp](http://www.unepce.org/env/pp)).

## ПРОТОКОЛ О РЕГИСТРАХ ВЫБРОСОВ И ПЕРЕНОСОВ ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ (РВПЗ/PRTS) И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ.

В статье 5.9. самой Конвенции содержится требование к каждой Стороне создать и развивать национальный регистр загрязнителей и их выбросов для свободного доступа общественности к актуальной экологической информации. Медленно, но верно этот процесс развивается: за последние четыре года состоялось пять заседаний целевых рабочих групп по этому вопросу, достигнута договоренность о создании юридически обязательного дополнения к конвенции в форме протокола. Предс-

тавляется крайне важным тот факт, что этот документ будет открыт для подписания не только Сторонами конвенции, но всеми другими странами, заинтересованными в эффективном, цивилизованном обмене своевременной, адекватной и единообразной экологической информацией. Это предоставит возможность адекватного участия в столь необходимом информационном обмене и тем государствам, которые еще только собираются присоединиться к конвенции или рассматривают для себя такую возможность, как, например, Россия.

Достижение международного соглашения по будущей информационной системе - это чрезвычайно важный момент и для государств, и для экологических НПО: право общественности "знать" сталкивается со многими препятствиями, включая недостаток финансирования соответствующих государственных служб, отсутствия опыта работы с системой РВПЗ, неопределенностью терминологии и коммерческими интересами бизнеса.

Протокол был подписан на 5-й Паневропейской Конференции "Окружающая среда для Европы" в Киеве в мае 2003 г. 35 государствами Европы.

После этого процесс ратификации и вступления его в силу займет некоторое время (сама конвенция вступила в силу только через три года после ее подписания - 30 октября 2001 г.). Сторонам Протокола также потребуется время для создания единых национальных систем, которые бы отвечали стандартным требованиям.

Что же прежде всего должно включаться в эти регистры: какие элементы, вещества, виды деятельности, каковы должны быть временные рамки? Тем не менее, в проекте уже присутствуют следующие первые этапы развития системы РВПЗ:

Первый этап - сбор и размещение информации о выбросах, путях переноса загрязняющих веществ (кроме содержащихся в продуктах) - в первый год функционирования системы РВПЗ; второй этап - информация об использовании воды, энергии, иных ресурсов, смешанные источники загрязнения (например, транспорт, сельское хозяйство), выбросы в окружающую среду и перенос химических веществ в продукции, перемещение загрязнителей по территории предприятий (третий год);

Третий этап - выбросы и переносы радиоактивных веществ и радиации, шумовое загрязнение, генетически модифицированные организмы (ГМО).

Определение веществ было заимствовано из нескольких международных соглашений или приоритетных списков и разделены на две категории: обязательный перечень и факультативный перечень (он все еще является объектом переговоров). Предполагается, что Стороны Протокола могут добавлять любое вещество в свои национальные регистры.

*В настоящее время Сторонами Протокола стали следующие государства: 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, Европейский Союз также подписал Протокол. Пока еще нет ни одной ратификации этого*

## НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ

## ОРГАНИЗАЦИИ В ОРХУССКОМ ПРОЦЕССЕ

Неправительственные организации, в том числе многие общественные экологические организации России и других стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, принимают активное участие в мероприятиях по Орхусской конвенции в рамках процесса “Окружающая среда для Европы”. Под эгидой Панъевропейской коалиции неправительственных организаций “Европейский ЭКО-Форум” действует Комитет по участию общественности. Для кампаний по участию общественности “Европейский ЭКО-Форум” использует веб-сайт [www.participate.org](http://www.participate.org), регулярно выпускает пресс-релизы, распространяет бюллетень под названием “Participate”.

“Европейский ЭКО-Форум” принимал участие во всех сессиях переговоров по тексту Орхусской конвенции. Многие наблюдатели отмечают, что именно участие общественных организаций во многом обеспечило прогрессивный характер самой конвенции.

После принятия Орхусской конвенции, общественные организации работали с национальными правительствами стран, подписавших конвенцию, убеждая их как можно скорее ратифицировать ее. Во многом благодаря деятельности общественных организаций, первыми среди ратифицировавших конвенцию государств оказались страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

В настоящий момент, усилия общественных организаций в странах, являющихся Сторонами конвенции, направлены на обеспечение выполнения конвенции. Экологические общественные организации добиваются принятия на национальном и местном уровне механизмов, которые бы внедрились положения и принципы Орхуса в национальное законодательство государств. Кроме того, во многих странах-Сторонах Орхусской конвенции общественные организации и граждане уже используют положения Орхусской конвенции, запрашивая и распространяя экологическую информацию, участвуя в принятии решений и обращаясь в судебные органы при нарушении своих прав. В странах, подписавших, но не ратифицировавших конвенцию, общественными организациями ведется работа по скорейшей ратификации документа.

На международном уровне общественные организации продолжают вносить свой вклад в Орхусский процесс. Представители “Европейского ЭКО-Форума” участвуют в деятельности Рабочей группы по генетически модифицированным организмам, Рабочей группы по доступу к правосудию, Рабочей группы по электронным средствам информации. Они отстаивали прогрессивные формулировки в переговорах по тексту Протокола о регистре выброса и переноса загрязнителей.

Накануне Первого Совещания Сторон Орхусской конвенции (Лукка, Италия, 21-23 октября 2002 г.), “Европейский ЭКО-Форум” организовал Международную конференцию экологических общественных организаций “Участие общественности: на пути от слов к делу!”.

В Лукке государства учредили Комитет по соблюдению Орхусской конвенции, установив, что неправительственные организации могут выдвигать кандидатуры членов Комитета. Кроме того, механизм соблюдения дает возможность общественности выносить случаи предполагаемого несоблюдения конвенции напрямую на рассмотрение Комитета. На Совещании Сторон в Лукке в Бюро конвенции со статусом наблюдателя был избран представитель общественных организаций.

## ВЛИЯНИЕ ( СИНЕРГИЗМ )

## ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ НА ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФОРУМЫ

### ВЗАИМОСВЯЗЬ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ С ДРУГИМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ СОГЛАШЕНИЯМИ

ООН

ЕЭК ООН



(Подробнее - см. документ ЕЭК ООН "АНАЛИЗ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ  
МЕЖДУ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИЕЙ И ДРУГИМИ КОНВЕНЦИЯМИ И ПРОТОКОЛАМИ  
ЕЭК ООН В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ"  
GE.02-32553 (R) 161002 171002MP.PP/2002/19; CEP/2002/14 18 September 2002)

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### О ВОЗМОЖНОСТИ ПРИСОЕДИНЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ

В 1998 г. Госкомэкологии России дважды направлял в установленном порядке на рассмотрение в Правительство Российской Федерации соответствующий пакет документов с предложением подписать Конвенцию от имени Российской Федерации. Однако, к сожалению, несмотря на то, что предварительное согласование большинством федеральных органов данных документов было положительным, она не была подписана в установленные в соответствии со статьей 17 сроки. В настоящее время в соответствии со статьёй 19, п. 2 Конвенции для Российской Федерации вопрос может уже стоять только о присоединении, что юридически равносильно подписанию и ратификации одновременно.

На протяжении двух последних лет значительно изменилось российское законодательство, развилась правоприменительная практика в области защиты экологических прав граждан и процедур общественного участия, состоялось несколько ключевых публичных мероприятий, включая 2-й Всероссийский Съезд по охране окружающей природной среды; множество международных конференций, симпозиумов, семинаров по темам, непосредственно связанным с принципами Орхусской конвенции. В ноябре 2001 г. по обоюдной инициативе Президента РФ и общественных организаций в Кремле был проведен Гражданский Форум - первое крупномасштабное собрание в России с участием и государственных органов власти на самом высоком уровне, и общественных организаций. Государство и Общество (более 300 000 общественных организаций самой различной направленности) получили возможность открыто взглянуть в глаза друг другу. Президент России с трибуны Форума настоятельно рекомендовал государственным органам, Правительству РФ всячески содействовать развитию Гражданского общества в нашей стране, действовать на принципах информационной открытости. Во исполнение этой рекомендации Правительство России в феврале 2003 г. приняло постановление об обязательном размещении информации на сайтах министров.

Именно на это и нацелена Орхусская конвенция и ее значение для становления гражданского общества трудно переоценить.

Конвенция является важным международным документом, способствующим защите прав каждого человека жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния. Она в большей степени, чем все другие действующие природоохранные конвенции, содержит положения, регламентирующие взаимоотношения между соответствующими государственными органами, бизнесом и общественностью в целом. Она также является в значительной степени межсекторальной по своему характеру, поскольку охватывает практически все сферы окружающей среды, такие как воду, воздух, почву, химические вещества, биоразнообразие, здоровье человека и условия жизни. Очень важным аргументом в пользу присоединения России к конвенции, по мнению представителей МПР России, является то, что в настоящее время положения Конвенции активно интерпретируются в ходе осуществления других конвенций ЕЭК ООН, и вопрос об участии общественности в той или иной форме в рамках этих конвенций ставится на каждом международном совещании высокого уровня. Присоединение может способствовать решению ряда природоохранных проблем в европейском регионе на устраивающих Россию принципах и позволит привлечь российские общественные организации и граждан к природоохранному

сотрудничеству на полноценной основе. Акт присоединения мог бы способствовать повышению международного политического статуса страны, ее мировому признанию в качестве правового государства.

Нельзя также не учитывать и геополитический контекст: подавляющее большинство стран СНГ подписали и ратифицировали Орхусскую конвенцию (вне процесса остались только Россия и Узбекистан), а также то, что Европейский Союз неумолимо расширяется, и к 2004 г. Россия будет непосредственно граничить с его территорией, что не может не отразиться как на российском законодательстве, так и на правоприменительной практике.

## ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

веб-сайт Орхусской конвенции

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

веб-сайт Российского Регионального Экологического Центра

[www.rusrec.ru](http://www.rusrec.ru)

веб-сайт Европейского ЭКО-Форума

[www.participate.org](http://www.participate.org)

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Сравнительная таблица позиций и предписаний Орхусской конвенции и норм российского законодательства о понятии экологической информации.

Статья 2 пункт 3. "Экологическая информация означает любую информацию в письменной, электронной или любой иной материальной форме" - запреты и ограничения на форму информации в РФ отсутствуют. Официальная нормативная информация (тексты законодательных и нормативных актов публикуются в Собрании законодательства РФ, Российской газете, Российских вестях, Бюллетене нормативных актов министерств и ведомств РФ и пр., электронные версии их содержатся в базах Гарант, Консультант плюс и проч., экоинформация содержится в кадастрах, регистрах, реестрах и т. П., где оговорено, что она может быть представлена в картах, схемах, рисунках и проч.

а)"состояния элементов окружающей среды, таких как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами" -

### Статьи:

**4, 6, 14 ФЗ** "О радиационной безопасности населения" от 9.01.96 г.

**3 ФЗ** "О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории" от 10.07.01 г.

**6, 11, 14, 18 ФЗ** "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21.12.94 г.

**3, 5, 6, 29 ФЗ** "Об охране атмосферного воздуха" от 4.05.99 г.

**3 ФЗ** "Об охране озера Байкал"

**18, 54** Градостроительного кодекса РФ от 7.05.98 г.

**13, 19 ФЗ** "Об использовании атомной энергии" от 21.11.95 г.

**5, 10 ФЗ** "О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности" от 5.07.96 г.

**5, 9 ФЗ** "О безопасности гидротехнических сооружений" от 21.07.97 г.

**5,6,11,19,20,25 ФЗ** "Об отходах производства и потребления" от 24.06.98 г.

**17 ФЗ** "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами" от 19.07.97 г.

**92** Водного кодекса РФ от 16.11.95 г.

**14 29, 55 ФЗ** "О животном мире" от 24.04.95 г.

**47, 67.68. 82, 83, 99** Лесного кодекса РФ от 29.01.96 г.

**3, 22, 27, 29, 30, 31** Закона РФ "О недрах" в ред.ФЗ от 3.03.95 г.

**67** Земельного кодекса РФ от 25.10.01 г.

**11, 16 ФЗ** "О карантине растений" от 15.07.00 г.

**9 ФЗ** "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" от 21.01.97 г.

**1,14 ФЗ** "Об уничтожении химического оружия" от 2.05.97 г.

**1,4, 5, 10, 14, 15 ФЗ** "О гидрометеорологической службе" от 19.07.98 г.

б) о факторах, таких как вещества., энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы. оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды...

**5,10, 12 ФЗ** " О гидрометеорологической службе" от 19.07.98 г.

**13, 21, 22, ФЗ** "Об охране атмосферного воздуха" от 4.05.99 г.

**9, 10 и др.** Закона РФ от 15.05.91 г. в ред. От 18.06.92 г. с изм. и доп. “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” //соответствующие статьи ФЗ “О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне” от 10.02.02 г.

с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей., состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействуют или может воздействовать состояние элементов окружающей Среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте b) выше -

**2, 6, 44, ФЗ** “О санитарно-эпидемиологическом благополучии” от 30.03.99 г.

**11 ФЗ** “Об отходах производства и потребления” от 24.06.98 г.

**28 ФЗ** “О животном мире” от 24.04.95 г.

- иные акты содержат аналогичные общие предписания.



## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Законодательное регулирование в Российской Федерации участия общественности в процессе принятия решений

- Федеральный закон от 10 января 2002 г. “Об охране окружающей среды”
- Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. “Об экологической экспертизе”
- Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. “Об использовании атомной энергии”
- Федеральный закон от 1999 г. “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”
- Федеральный закон от 5 июля 1996 г. “О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности”
- Федеральный закон от 14 марта 1995 г. “Об особо охраняемых природных территориях”
- Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. “О животном мире”
- Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г.
- Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г.
- Федеральный закон от 8 октября 2003 г. “ О
- Положение об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372
- и некоторые другие федеральные законы и нормативные правовые акты
- Закон города Москвы от 25 июня 1997 г. “О защите прав граждан при реализации градостроительных решений в городе Москве”
- Закон города Москвы от 18 июня 1997 г. “Об обращениях граждан” (в ред. от 21.06.2000)
- Закон города Москвы от 25 июня 1997 г. “О консультативном опросе граждан в районе города Москвы”
- Положение о Городской комиссии при Правительстве Москвы по рассмотрению обращений граждан при строительстве в городе Москве, утвержденное распоряжением Мэра Москвы от 19 февраля 2001 г. № 133-РМ (в ред. распоряжения Мэра Москвы от 22.10.2002 № 614-РМ)