

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
Женева**

ДАНСЕЕ

Датская организация по сотрудничеству в
области окружающей среды в Восточной Европе
Министерство окружающей среды и энергетики

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

РЕГИОНАЛЬНЫЙ
ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
для Центральной и Восточной Европы

**Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии
общественности в процессе принятия решений и доступе к
правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды**

**ОРХУССКАЯ КОНВЕНЦИЯ:
РУКОВОДСТВО ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ**

Подготовлено
Стивеном Стеком и Сусаной Кэйси-Лефковиц
в сотрудничестве с консультантом по редакционному оформлению
Ежи Ендроска

для
Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы

при финансовой поддержке
Датского агентства по защите окружающей среды

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2000 год**

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

*
* *

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

Мнения, выраженные в настоящем издании, не обязательно отражают мнение Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Датского агентства по защите окружающей среды, Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), Института экологического права (ИЭП), Европейского Экофорума, Европейского экологического бюро (ЕЭБ), членов Группы экспертов или их организаций.

ECE/CEP/72

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под №
ISBN

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ.....	iv
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	vi
ПОРЯДОК ПОЛЬЗОВАНИЯ РУКОВОДСТВОМ.....	vii
ВВЕДЕНИЕ.....	1
КОНВЕНЦИЯ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	12
Преамбула	12
ОБЩАЯ ЧАСТЬ.....	36
<i>Статья 1. Цель.....</i>	37
<i>Статья 2. Определения.....</i>	40
<i>Статья 3. Общие положения.....</i>	61
ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ I. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ.....	74
<i>Статья 4. Доступ к экологической информации.....</i>	78
<i>Статья 5. Сбор и распространение экологической информации.....</i>	102
ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ.....	134
<i>Статья 6. Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности.....</i>	141
<i>Статья 7. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой.....</i>	184
<i>Статья 8. Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов.....</i>	193
ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ III. ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ.....	200
<i>Статья 9. Доступ к правосудию.....</i>	203
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.....	223
<i>Статья 10. Сопровождение Сторон.....</i>	223
<i>Статья 11. Право голоса.....</i>	233
<i>Статья 12. Секретариат.....</i>	235
<i>Статья 13. Приложения.....</i>	237
<i>Статья 14. Поправки к Конвенции.....</i>	238
<i>Статья 15. Рассмотрение соблюдения.....</i>	241
<i>Статья 16. Урегулирование споров.....</i>	245
<i>Статья 17. Подписание.....</i>	247
<i>Статья 18. Депозитарий.....</i>	249
<i>Статья 19. Ратификация, принятие, утверждение и присоединение.....</i>	250
<i>Статья 20. Вступление в силу.....</i>	253
<i>Статья 21. Выход из Конвенции.....</i>	256
<i>Статья 22. Аутентичные тексты.....</i>	257
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	258
<i>Приложение I. Перечень видов деятельности, упомянутых в пункте 1а) статьи 6.....</i>	258
<i>Приложение II. Арбитраж.....</i>	270
ПРИМЕЧАНИЯ.....	278
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	289
ПРИЛОЖЕНИЕ I. <i>Резолюция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и в доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей.....</i>	289
ПРИЛОЖЕНИЕ II. <i>Заявления, сделанные при подписании.....</i>	292
БИБЛИОГРАФИЯ.....	294

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Наступление нового тысячелетия дает нам всем хороший повод подумать над тем, что хорошего удалось сделать людям за прошедшую тысячу лет и в чем они допустили ошибки, а также над тем, какие задачи ждут нас впереди в эту новую, еще более взаимозависимую эпоху человеческой истории. Хотя многие из наших сегодняшних забот могут показаться – если заглядывать так далеко вперед – вполне обыденными, тем не менее цель устойчивого, равноправного и экологически сбалансированного развития приобретает даже еще большее значение, поскольку от него зависит сохранение самой жизни на Земле.

Ключевым элементом в стремлении достичь этой цели является укрепление экологических прав населения, с тем чтобы все члены общества и организации, представляющие их интересы, могли играть многогранную и активную роль в деле столь нужного сейчас изменения структуры потребления и производства. Активное вовлечение членов гражданского общества в разработку политики в разных областях деятельности и в работу по ее реализации – необходимое предварительное условие достижения ощутимого прогресса на пути устойчивого развития.

Принятие Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, – Орхусской конвенции – явилось гигантским шагом на пути развития международного права в этой области. Я высоко оцениваю тот факт, что многие страны подписали Конвенцию и взяли на себя обязательство делать все возможное для ее скорейшего вступления в силу.

Хотя по сфере охвата Орхусская конвенция является региональной, тем не менее ее значение универсально. На сегодняшний день она представляет собой самую полную разработку принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который подчеркивает необходимость участия граждан в решении экологических вопросов и в доступе к информации, которая есть в распоряжении государственных органов. Как таковая, она являет собой самый что ни на есть амбициозный и смелый замысел в деле создания «экологической демократии», который когда-либо воплощался в жизнь под эгидой Организации Объединенных Наций. К тому же, Конвенция будет открыта для присоединения и тех стран, которые не являются членами ЕЭК. Это позволит ей стать своего рода универсальной базой укрепления экологических прав граждан. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, которая состоится в 2002 году по случаю десятой годовщины со дня проведения Встречи на высшем уровне «Планета Земля», даст своевременную возможность определить уместность Орхусской конвенции в качестве возможного примера укрепления работы по применению принципа 10 в других регионах мира.

Если в ходе разработки Конвенции пришлось преодолеть много трудностей, то это отнюдь не значит, что в ходе ее реализации этих трудностей будет гораздо меньше. Внесение изменений в национальное законодательство в целях приведения его в соответствие с абстрактными, в отдельных случаях, положениями Конвенции будет отнюдь не легкой задачей. Хотя это Руководство не претендует на официальную интерпретацию Конвенции, оно, тем не менее, может служить полезным инструментом в руках правительств и парламентов, которые будут заниматься решением этой задачи. Должностные лица государственных органов, которые будут выполнять повседневную работу по применению положений, вытекающих из Конвенции, получат важное

руководство на предмет того, каким образом использовать возложенные на них такие полномочия. Природоохранные организации гражданского общества, которые играли беспрецедентную роль в переговорах по Конвенции и которые, как можно ожидать, будут играть столь же важную роль и в ее реализации, также откроют для себя в этом Руководстве много полезных сведений.

В этой связи я с удовольствием рекомендую это Руководство всем тем, кто заинтересован в данной Конвенции – представителям директивных и законодательных органов, должностным лицам на всех уровнях управления, ученым, НПО и т.п. – в надежде, что оно прольет свет на Конвенцию и тем самым поможет вовлечь граждан в более активную и столь жизненно важную работу по достижению цели устойчивого развития.

Кофи А. Аннан

Генеральный Секретарь Организации Объединенных Наций

ПРЕДИСЛОВИЕ

Руководство по Орхусской конвенции – это результат совместного проекта Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Регионального экологического центра (РЭЦ) и Датского агентства по охране окружающей среды. Оно ориентировано одновременно на директивные органы и политиков, отвечающих за включение Конвенции в национальные системы, а также на государственные органы власти и их консультантов, которым приходится заниматься выполнением обязательств по Конвенции.

Проект принял свою настоящую форму под управлением Руководящего комитета в составе Кая Берлунда, (ЕЭК ООН), Хеспера Хермансена (Дания), Джона Хонтелеса (ЕЭБ/Европейский Экофорум), Ернейя Стритиха (руководитель проекта, РЭЦ), и Джерими Уэйтса (ранее ЕЭБ/Европейский Экофорум, а в настоящее время ЕЭК ООН). Все они принимали участие в этой работе в личном качестве.

На первом совещании Сторон, подписавших Конвенцию, в 1999 году в Кишиневе была создана Группа экспертов в целях оказания помощи в реализации данного проекта. В ее состав вошли некоторые из тех, кто занимался разработкой Конвенции, а также другие эксперты: Марк Берман (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде), Джон Боунин (Орегонский университет, Соединенные Штаты), Кейти Брэди (Австралия), Аркадие Капчеля (Республика Молдова), Марта Черна (Чешская Республика), Дрита Даде (Албания), Йонас Эббессон (Стокгольмский университет, Швеция), Софи Фленсбор (Дания), Шандор Фулоп (Ассоциация рационального использования окружающей среды и экологического права (ЕМЛА), Венгрия), Лиле Гловка (Всемирный союз охраны природы (МСОП)), Ральф Халло («Стихтинг Натур ан Милье» (СНМ), Нидерланды), Гури Хестфлат (Норвегия), Криштина Хорват (Нидерланды), Ева Йул Хенсен (Дания), Виллем Какебеке (Нидерланды), Вейт Кестер (Дания), Светлана Кравченко («Экоправо», Украина), Карин Крччак (Американская ассоциация адвокатов/Центрально- и восточноевропейская инициатива в области права (ААА/ЦВИОП)), Туомас Куукканен (Финляндия), Франческо Ла Камера (Италия), Бо Лет-Эспенсен (Датское общество охраны природы (ДО), Дания), Алистер Макглоун (Соединенное Королевство), Климент Миндьов (организация «В долгу у природы», Болгария), Марк Паллемертс (Бельгия), Ольга Разбаш («Юрэко», Российская Федерация), Филипп Сэндз (Фонд международного экологического права и развития (ФИЛД), Соединенное Королевство), Николас Тавитян (Международная организация парламентариев по охране окружающей среды (ГЛЮБ-Европа)), Магда Тот Надь (РЭЦ) и Ондрей Велек (Чешская Республика). Джерри Каннингем (ЮНЕП), Иржи Дусик (РЭЦ), Оле Кристиан Фохалд (Норвегия), Хауэрд М. Хольцман (Соединенные Штаты), Петер Йоргенсен (Дания), Анн О'Маллей (ААА/ЦВИОП), Анико Раднай (Венгрия) и Мэри Тейлор (организация «Друзья Земли» (ДЗ)/Европейский Экофорум) оказали ценную помощь и высказали свои замечания по проекту. Много времени и изысканий посвятили этой работе Марианна Большакова, Джеймс Колдуэлл, Джефф Томас и Патрик Фоллер из РЭЦ, а также Джей Остин, Алисия Кейт, Брайан Рохан и Йилл ван Берг из Института экологического права.

ПОРЯДОК ПОЛЬЗОВАНИЯ РУКОВОДСТВОМ

Руководство по осуществлению Орхусской конвенции содержит общий обзор и подробный постатейный анализ Конвенции.

Читатель может найти обзор событий, которые явились первопричиной разработки Конвенции, как в общем введении, так и во введениях к различным разделам. В этих введениях излагается предыстория и описывается структура Конвенции, вытекающие из нее основные обязательства и различные варианты осуществления. Эти быстрые «мазки» вводят читателя в тематику Конвенции и помогают ему понять, что она может означать на практике.

Лицам, разрабатывающим политику, и органам государственной власти, занимающимся активной работой по инкорпорированию Конвенции в национальное законодательство или по созданию механизмов ее осуществления в контексте различных национальных правовых систем, потребуется более подробный анализ ее положений. В этой связи в Руководстве как раз и анализируется каждое положение Конвенции с целью помочь читателю понять как жесткие обязательства, так и обязательства, которые допускают определенную степень гибкости, а также варианты их реализации в каждом конкретном случае.

И наконец, государственный орган или консультант, который сталкивается с конкретной проблемой осуществления или толкования, может использовать это Руководство в качестве своего рода справочника.

Хотя при составлении Руководства авторы ориентировались на лиц, занимающихся выработкой политики, и государственные органы, оно, тем не менее, может быть полезно и для других людей, в том числе для всех тех, кто хотел бы воспользоваться правами, предусмотренными в Конвенции, для активного участия в работе по охране окружающей среды.

Здесь, возможно, следует включить разъяснение по поводу использования некоторых терминов. В ряде случаев в Конвенции упоминается «национальное» законодательство, несмотря на то что она открыта и для Сторон, которые являются региональными организациями экономической интеграции. В Руководстве этот термин применяется к любому внутреннему праву той или иной Стороны, независимо от того, является она государством или региональной организацией экономической интеграции. В одних случаях авторы Руководства придерживались терминологии, принятой в Конвенции, а в других они использовали, для обозначения такого внутреннего права, именно понятие «внутреннее».

Авторы выбрали комплексное толкование, обусловленное фундаментальными принципами, лежащими в основе Орхусской конвенции. Естественно, здесь возможны и другие толкования, в результате чего специфика формулировок Конвенции может вполне получить самостоятельную путевку в жизнь. В тех случаях, где текст может быть истолкован по-разному, авторы попытались разработать соответствующие указания, руководствуясь принципами и целями Конвенции, закрепленными в преамбуле и статье 1, а также на основе положительных примеров существующей практики, сложившейся в государствах. Участие одного из авторов в переговорах по Конвенции и частые консультации с Группой экспертов в ходе составления Руководства помогли добиться того, что «дух» Конвенции в результате пересказа удалось сохранить. Заявление

министров в Орхусе и резолюция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятая Сторонами, подписавшими Орхусскую конвенцию (здесь и далее именуемая «Резолюцией Сторон, подписавших Конвенцию»), также в какой-то мере проливают свет на намерения составителей. В своей резолюции Стороны, подписавшие Конвенцию, заявили о своей решимости добиваться максимального осуществления Конвенции до ее вступления в силу и проводить работу по ее скорейшему введению в действие. Это Руководство имеет целью оказать помощь нынешним и будущим Сторонам Орхусской конвенции в работе по ее реализации и в понимании ее последствий, с тем чтобы облегчить процесс ее ратификации и вступления в силу.

И наконец, читатель, возможно, обратит внимание на встречающиеся в ряде случаев ссылки на законодательство Европейского сообщества (ЕС). И хотя законодательство ЕС относится непосредственно лишь к части региона ЕЭК ООН, оно, тем не менее, иногда упоминается по двум причинам. Во-первых, оно служило источником информации на переговорах по Конвенции для целого ряда стран, которые либо являются государствами-членами Европейского сообщества, либо заключили с ним соглашения о присоединении и намереваются вступить в состав его членом. Во-вторых, результатом нормотворческой работы в ЕС явилась развитая региональная, а то и международная практика во многих тематических областях, охватываемых Конвенцией. Любые ссылки на законодательство и практику ЕС в тексте имеют целью довести до внимания читателя практическую информацию, а отнюдь не указать на какой-либо особый статус нормативных актов ЕС применительно к региону ЕЭК ООН.

Авторы были бы весьма признательны за любые замечания по улучшению данного текста или порядка его применения с течением времени.