

ВВЕДЕНИЕ

А. Новый вид конвенции в области окружающей среды

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), была принята на четвертой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года. С того времени Конвенцию подписало 39 стран и Европейское сообщество.

Орхусская конвенция представляет собой новый вид соглашения в области окружающей среды. Она признает, что у нас есть обязательства перед грядущими поколениями. Она устанавливает, что устойчивое развитие можно обеспечить только путем привлечения к работе всех заинтересованных сторон. Она увязывает подотчетность органов управления и охрану окружающей среды. Она сосредоточена на взаимодействии между общественностью и государственными органами в условиях демократии и закладывает основу нового процесса участия общественности в переговорах и реализации международных соглашений.

Предмет Орхусской конвенции касается самым непосредственным образом взаимоотношений между народом и органами управления. Эта Конвенция представляет собой не только соглашение в области окружающей среды – в ней также рассматриваются такие вопросы, как подотчетность, гласность и способность органов управления реагировать на требования общественности.

Орхусская конвенция предоставляет публичные права и налагает на Стороны и государственные органы обязательства по обеспечению доступа к информации и участия общественности. Она подкрепляет эти права положениями, предусматривающими доступ к правосудию, которые, образно говоря, дают этой Конвенции возможность «укусить». Фактически, преамбула непосредственно увязывает охрану окружающей среды с нормами в области прав человека и поднимает экологические права до уровня других прав человека.

Если в большинстве случаев многосторонние соглашения в области окружающей среды охватывают обязательства, которые Стороны несут друг перед другом, то Орхусская конвенция охватывает обязательства, которые Стороны несут перед общественностью. Она идет дальше, чем любая иная конвенция, в том плане, что она налагает на Стороны и государственные органы четкие обязательства перед общественностью в части обеспечения ей доступа к информации, участия в процессе принятия решений и доступа к правосудию.

Переговоры по Орхусской конвенции уже сами по себе явились своего рода упражнением по участию. Идея конвенции возникла в ходе осуществления процесса «Окружающая среда для Европы» - процесса, в котором общественность уже принимала определенное участие. Для стран и неправительственных организаций, которые умели заглянуть в будущее, оставалось сделать лишь небольшой шаг, для того чтобы направить свои усилия и энергию на переговоры по Орхусской конвенции. Результат можно увидеть в резолюции Сторон, подписавших Конвенцию. В резолюции дается высокая оценка международным и неправительственным организациям, в частности природоохранным, за их активное и конструктивное участие в разработке Конвенции и рекомендуется разрешить им принимать в том же духе участие в совещании Сторон и в работе, проводимой в его рамках.

В. Путь к Орхусу

Орхусская конвенция разрабатывалась в ходе переговоров, продолжавшихся в течение двух лет, с участием стран и неправительственных организаций из региона ЕЭК ООН. И вместе с тем Конвенция берет свое начало еще раньше: ее истоки – процесс «Окружающая среда для Европы», разработка международных экологических прав и норм в области прав человека и развитие в течение долгих лет внутреннего права.

Решающую роль в подготовке Орхусской конвенции в 1998 году (см. вставку) сыграли международные декларации и резолюции, а также международные правовые инструменты, такие, как конвенции. Одной из первых важных инициатив в рамках ЕЭК ООН в этом плане явился проект хартии экологических прав и обязанностей 1990 года (ENWA/R.38, приложение I). Хотя этот проект не был принят, он, тем не менее, представляет собой начальную компиляцию принципов и тем, аналогичных принципам и темам, которые в конечном итоге были закреплены в Орхусской конвенции.

Одним из важнейших этапов на пути к разработке Орхусской конвенции явилось принятие Руководящих принципов ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды («Руководящие принципы» или «Софийские руководящие принципы»). Идея разработки этих Руководящих принципов родилась на второй Конференции министров в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 года. На этой Конференции Старшие советники правительств стран-членов ЕЭК по проблемам окружающей среды и водных ресурсов (которые впоследствии были переименованы в Комитет по экологической политике) включили участие общественности в качестве одного из семи ключевых элементов долгосрочной экологической программы для Европы. Впоследствии, в пункте 22 принятой ими Декларации министры, собравшиеся на совещание в Люцерне, просили ЕЭК ООН, в частности, разработать предложения по правовым, нормативным и административным механизмам в целях поощрения участия общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды.

Старшие советники учредили Целевую группу по экологическим правам и обязанностям, которой было поручено в 1994 году разработать проект принципов и другие предложения, касающиеся эффективных средств и механизмов, содействующих участию общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды. В январе 1995 года Руководящие принципы ЕЭК ООН были уже разработаны, а в мае того же года приняты Группой старших должностных лиц, представляющих правительства, которая отвечала за подготовку Софийской конференции. Эти Руководящие принципы ЕЭК ООН были одобрены на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Софии в октябре 1995 года. На этой же Конференции было принято решение рассмотреть возможность разработки конвенции по этому вопросу.

Комитет по экологической политике на своей сессии 17 января 1996 года учредил Специальную рабочую группу по подготовке конвенции о доступе к информации и участии общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Комитет также решил, что будущая конвенция должна охватывать область применения Руководящих принципов ЕЭК ООН¹. Для оказания помощи в разработке проекта конвенции на основе Руководящих принципов была сформирована соответствующая группа «помощников секретариата». Разработанные «элементы проекта»

послужили в то время отправной точкой переговоров между странами, которые начались в июне 1996 года. С того момента и по март 1998 года под председательством Виллема Какебеке из Нидерландов состоялось десять сессий по переговорам, в том числе девять в Женеве и одна в Риме. В этих сессиях приняло участие беспрецедентное число представителей НПО, среди которых была и коалиция природоохранных гражданских организаций, созданных специально для участия в работе редакционных сессий.

Путь к Орхусу через международные и региональные инструменты

1966 год. Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке 16 декабря 1966 года². В статье 19 предусматривается свобода «искать, получать и распространять информацию».

1972 год. Стокгольмская декларация по проблемам окружающей человека среды: принцип 1 увязывает экологические вопросы и права человека и устанавливает основное право на «благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь».

1980 год. Зальцбургская декларация о защите права на информацию и участие, принятая на второй Европейской конференции по окружающей среде и правам человека в Зальцбурге (Австрия) 3 декабря 1980 года³.

1981 год. Африканская хартия прав человека и народов, принятая в Алжире 26 июня 1981 года. В ней уже тогда упоминается право на удовлетворительную окружающую среду, благоприятную для человеческого развития.

1981 год. Рекомендация Совета Европы № (81) 19, разработанная Комитетом министров, для государств-членов по вопросу о доступе к информации, которая есть в распоряжении государственных органов, принятая в Страсбурге (Франция) 25 ноября 1981 года.

1982 год. Всемирная хартия природы⁴: Положения, которые в наибольшей степени относятся к Орхусской конвенции, можно найти в пунктах 15, 16, 18 и 23 главы III; они рассматриваются ниже в части, касающейся преамбулы.

1985 год. Директива 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года, касающаяся оценки воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду. Практика ее применения в области участия общественности в ОВОС явилась одним из источников информации для многих сторон, участвовавших в переговорах по Орхусской конвенции.

1986 год. Резолюция Совета Европы № 171, разработанная Постоянной конференцией местных и региональных органов Европы по проблемам регионов, окружающей среды и участия, принятая в Страсбурге 14 октября 1986 года.

1987 год. «Наше общее будущее»⁵: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (доклад Брундтланд). Этот доклад явился своего рода катализатором Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) 1992 года и принятой на ней Рио-де-Жанейрской декларации.

1988 год. Дополнительный протокол к Американской конвенции по правам человека, принятый в Сан Сальвадоре 17 ноября 1988 года. Он устанавливает право на здоровую окружающую среду.

1989 год. Европейская хартия по окружающей среде и охране здоровья, принятая на первой Европейской конференции министров по окружающей среде и охране здоровья во Франкфурте (Германия). В ней признается, что участие общественности является важным элементом в контексте решения проблем окружающей среды и охраны здоровья.

1989 год. Конференция СБСЕ по окружающей среде, София. Все страны, принявшие участие в Конференции, за исключением Румынии, одобрили предложенные выводы и рекомендации, подтверждающие права отдельных лиц, групп и организаций, обеспокоенных экологическими проблемами, на свободное выражение своего мнения, на ассоциацию с другими, на свободное проведение собраний, а также на получение, публикацию и распространение информации по этим проблемам без каких бы то ни было правовых и административных ограничений.

1990 год. Резолюция Генеральной Ассамблеи 45/94 от 14 ноября 1990 года, в которой признается, что все люди имеют право жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния.

1990 год. Проект хартии экологических прав и обязанностей отдельных лиц, групп и организаций, принятый группой экспертов, приглашенных правительством Нидерландов на Бергенскую конференцию (Норвегия), 11 мая 1990 года, и **Проект хартии экологических прав и обязанностей** ЕЭК ООН, принятый на полномочном межправительственном совещании в Осло 31 октября 1990 года. Эти ранние проекты оказали определенное воздействие на более поздние документы.

1990 год. Директива 90/313/ЕЕС от 7 июня 1990 года о свободе доступа к информации по окружающей среде. Практика ее применения в части доступа к экологическим данным явилась одним из источников информации для многих сторон, участвовавших в переговорах по Орхусской конвенции.

1991 год. Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятая в Эспо (Финляндия) 25 февраля 1991 года. Эта Конвенция показывает связь между участием общественности и оценкой воздействия на окружающую среду. Пункт 2 ее статьи 4 имеет самое непосредственное отношение к участию общественности.

1992 год. Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий, принятая в Хельсинки 17 марта 1992 года. В статье 9 этой Конвенции говорится об «информировании и участии общественности».

1992 год. Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятая в Хельсинки 17 марта 1992 года. Она включает положения, касающиеся информирования общественности.

1992 год. Рио-де-Жанейрская декларация: принцип 10 этой Декларации заложил базу всех трех основных элементов Орхусской конвенции.

1993 год. Декларация второй Общевропейской конференции «Окружающая среда для Европы», принятая в Люцерне 30 апреля 1993 года⁶. В ней заявляется, что участие общественности в процессе принятия решений будет приоритетным направлением в ее дальнейшей работе.

1993 год. Луганская конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за ущерб, причиненный в результате деятельности, опасной для окружающей среды: Луганская конвенция явилась первым международным соглашением, в котором сделана попытка разработать правила доступа к национальным судам в порядке обеспечения принудительного исполнения решений⁷.

1993 год. Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА), Дополнительное соглашение о сотрудничестве в области окружающей среды. Соглашением предусмотрено учреждение рекомендательных органов по вопросам доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию⁸.

1994 год. Проект декларации принципов в области прав человека и окружающей среды⁹. Документ Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций, изданный 6 июля 1994 года. Часть III относится ко всем трем основным элементам Орхусской конвенции.

1995 год. Софийские руководящие принципы: Руководящие принципы ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, были одобрены на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Софии 25 октября 1995 года. Статья 26 этих Принципов касается всех трех основных элементов Орхусской конвенции.

1996 год. Резолюция МСОП № CGR1.25-rev 1 об участии общественности и праве на информацию, принятая Конгрессом охраны природы МСОП в Монреале (Канада) 23 октября 1996 года.

С. Конвенция от начала до конца

1. Преамбула

В преамбуле к Орхусской конвенции отражены цели и задачи, которые стояли у ее истоков и которые вели ее по пути дальнейшего развития. В преамбуле, в частности, обращается внимание на два основных аспекта: экологические права в качестве прав человека и важность доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию для устойчивого и экологически рационального развития.

Установление связи с правами человека

В преамбуле произведена увязка концепции о том, что адекватная охрана окружающей среды необходима для осуществления основных прав человека, с концепцией о том, что каждый человек имеет право жить в здоровой окружающей среде и обязан охранять ее. Далее в ней делается вывод о том, что в целях обеспечения возможности отстаивать это право и выполнять эту обязанность граждане должны иметь доступ к информации, право участвовать в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Содействие устойчивому и экологически рациональному развитию

В преамбуле признается, что устойчивое и экологически рациональное развитие зависит от эффективности процесса принятия решений на правительственном уровне, в ходе которого учитываются как экологические соображения, так и мнения представителей общественности. В тех случаях, когда правительства предоставляют общественности доступ к экологической информации и дают ей возможность участвовать в процессе принятия решений, они тем самым содействуют достижению обществом цели устойчивого и экологически рационального развития.

2. Закладка основы – общая часть

В первых трех статьях Конвенции излагаются цели, определения и общие положения. Эти статьи закладывают основу остальной части Конвенции: в них ставятся задачи, определяются термины и устанавливаются общие требования, которыми необходимо будет руководствоваться в деле толкования и реализации остальных статей Конвенции.

Цель

Первая статья Конвенции обязывает Стороны гарантировать права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, с тем чтобы содействовать защите права каждого человека «нынешнего и будущих поколений» жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния.

Определения

В статье 2 Конвенции содержатся определения «Стороны», «государственного органа», «экологической информации», «общественности» и «заинтересованной общественности». Эти определения помогут читателю понять эти термины в том контексте, в котором они используются в Конвенции.

Конвенция прежде всего устанавливает обязательства для Сторон (Договаривающиеся стороны Конвенции) и государственных органов (административные органы или физические лица или органы, выполняющие государственные функции). В дополнение к административным органам, действующим на национальном уровне, термин «государственный орган» может также включать учреждения региональных организаций

экономической интеграции, например таких, как Европейское сообщество. В то же время он однозначно исключает органы, действующие в судебном или законодательном качестве.

Конвенция также устанавливает права «общественности» (физические или юридические лица или организации) и «заинтересованной общественности» (те лица, которые затрагиваются или могут затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которые заинтересованы в этом процессе). Для того чтобы неправительственные организации могли быть отнесены к категории «заинтересованной общественности», им необходимо только содействовать охране окружающей среды и удовлетворять требованиям действующего национального законодательства.

И наконец, экологическая информация представляет собой концепцию, которая встречается во всем тексте Конвенции. Определение «экологической информации», которое дается в Конвенции, носит широкий характер: оно включает не только данные о качестве состояния окружающей среды и выбросах, но и информацию о результатах процессов принятия решений и анализов.

Принципы

Общие положения Конвенции, изложенные в статье 3, устанавливают общие принципы, которые определяют все другие более детальные или конкретные положения. Они охватывают важные аспекты осуществления Конвенции, такие, как совместимость всех ее элементов, ориентация общественности в использовании Конвенции в своих интересах, экологическое просвещение и повышение информированности, а также поддержка групп, содействующих охране окружающей среды.

Общие положения свидетельствуют о том, что Конвенция – это минимум, а не максимум. Стороны могут принять меры, предусматривающие более широкий доступ к информации, более широкое участие общественности в процессе принятия решений и более широкий доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, чем это требуется в соответствии с Конвенцией. Из Конвенции также явствует, что существующие права и уровень охраны, которые выходят за рамки Конвенции, могут быть сохранены. Наконец, общие положения призывают Стороны содействовать соблюдению принципов Орхусской конвенции в рамках международных процессов принятия решений и международных организаций.

3. Три основных элемента

Орхусская конвенция покоится на трех «столпах» – основных элементах, предусмотренных в статьях 4 - 9: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. Для осуществления целей Конвенции в полном объеме эти три основных элемента должны быть взаимозависимы.

Основной элемент I – доступ к информации

Доступ к информации представляет собой первый из основных элементов. Он стоит первый и по времени, поскольку эффективное участие общественности в процессе принятия решений зависит от полной, точной и современной информации. Он может выполнять и самостоятельную функцию в том плане, что общественность может пытаться получить доступ к информации и ради иных целей, а не только ради участия.

Основной элемент «доступ к информации» подразделяется на два компонента. Первый касается права общественности запрашивать информацию у государственных органов и обязательства государственных органов предоставлять информацию в ответ на полученный запрос. Этот вид доступа к информации носит название «пассивного» и изложен в статье 4. Второй информационный компонент касается права общественности получать информацию и обязательства органов собирать и распространять информацию, представляющую общественный интерес, независимо от наличия запроса.

Основной элемент II – участие общественности

Вторым основным элементом Орхусской конвенции является участие общественности. Его эффективность зависит от двух других элементов – доступа к информации, который обеспечивает «осведомленное» участие общественности, и доступа к правосудию, который обеспечивает ее участие не на бумаге, а на деле.

Основной элемент «участие общественности» подразделяется на три компонента. Первый касается участия общественности, которая может быть затронута процессом принятия решений по какой-либо конкретной деятельности или заинтересована в ней, и охватывается статьей 6. Второй касается участия общественности в разработке планов, программ и политики, связанных с окружающей средой, и охватывается статьей 7. Наконец, в статье 8 охватывается участие общественности в процессе разработки законов, правил и юридически обязательных нормативных актов.

Основной элемент III – доступ к правосудию

Третьим основным элементом Орхусской конвенции является доступ к правосудию. Он придает принудительный характер реализации доступа к информации и обеспечения участия в рамках внутренних правовых систем и укрепляет механизм обеспечения соблюдения внутреннего законодательства в области окружающей среды. Этот элемент охватывается статьей 9. Конкретные положения статьи 9 обеспечивают исполнение тех положений Конвенции, которые предусматривают передачу прав представителям общественности. Речь в данном случае идет о статье 4, касающейся пассивной информации, статье 6, касающейся участия общественности в процессе принятия решений по какой-либо конкретной деятельности, и о всех других положениях Конвенции, которые, по усмотрению Сторон, подлежат принудительному соблюдению таким способом. Основной элемент «доступ к правосудию» также дает в распоряжение общественности механизм непосредственного принудительного соблюдения экологического законодательства.

4. Заключительные положения: руководство работой по осуществлению Конвенции

Конвенция, рассматриваемая в качестве обязательства, налагаемого на суверенные образования, предусматривает создание учреждений и официальных механизмов (например, секретариата, комитетов и других вспомогательных органов), которые дают Сторонам возможность проводить совещания и сотрудничать в вопросах осуществления. Орхусская конвенция включает многочисленные положения, касающиеся таких учреждений и официальных структур, как это имеет место в случае большинства

международных соглашений. Эти положения содержатся в статьях 10-22. К числу наиболее важных вопросов, охватываемых заключительными положениями Конвенции, относится ее вступление в силу, совещание Сторон, секретариат, рассмотрение соблюдения и урегулирование споров.

Хотя Орхусская конвенция – это конвенция ЕЭК ООН, она, тем не менее, также будет открыта, после ее вступления в силу, для присоединения и других государств-членов Организации Объединенных Наций, которые расположены вне региона ЕЭК ООН. В этой связи, Орхусская конвенция преследует глобальные цели, что вполне оправдано, поскольку предусмотренные в ней права носят универсальный характер. В ряде случаев к Орхусской конвенции проявляют значительный интерес и другие регионы мира, которые рассматривают возможность разработки аналогичных обязательств.

5. Приложения

И наконец, Орхусская конвенция включает два приложения. В первом содержится перечень видов деятельности, которые, как предполагается, могут оказать значительное воздействие на окружающую среду и которые, как правило, подпадают под действие статьи 6. Второе приложение содержит правила арбитража в случае спора между Сторонами.

D. Осуществление и дальнейшее развитие Конвенции

В контексте Конвенции целесообразно упомянуть несколько других специальных вопросов, поскольку в момент ее принятия они носили неотложный характер. Они были учтены в Конвенции, однако – как это имеет место в случае вопросов, находящихся на начальной стадии международной правовой кодификации, – сделано это было в предварительном порядке. В то же время они были в какой-то мере определены в качестве вопросов, подлежащих дальнейшей разработке на совещаниях Сторон.

Первый из этих вопросов касается генетически измененных организмов (ГИО). На случай принятия решений, касающихся таких организмов, в Конвенции содержится соответствующая ссылка, например, в пункте 11 статьи 6, который предусматривает применение положений, регламентирующих участие общественности, к некоторым решениям по ГИО, но в то же время оставляет открытой возможность обсуждения этого вопроса в будущем. С учетом того, что переговоры по протоколу, касающемуся биобезопасности, к Конвенции о биологическом разнообразии проходят очень трудно, в связи с тем что между отдельными группами стран проявились острые разногласия, подход, принятый в Конвенции, вполне понятен. Резолюция Сторон, подписавших Конвенцию, призывает рассмотреть этот вопрос на своем первом совещании. На совещании НПО, состоявшемся одновременно с первым совещанием Сторон, подписавших Конвенцию, в апреле 1999 года в Кишиневе (Республика Молдова), было принято заявление с призывом внимательно отнестись к проблеме ГИО.

Вторым вопросом, конкретно упомянутым в Конвенции, является разработка систем кадастров или регистров загрязнения. Эти механизмы сбора информации, которые зарекомендовали себя с самой положительной стороны в ходе их опробования, предусмотрены в пункте 9 статьи 5. В Конвенции прослеживается позитивный подход к разработке таких систем кадастров или регистров. Вопросу разработки соответствующего документа, касающегося кадастров и регистров загрязнения, придается в Конвенции столь важное значение, что она предусматривает обсудить его на первом совещании Сторон, после вступления Конвенции в силу, в качестве одного из приоритетных.

В Конвенции также уделяется особое внимание новым формам информации, в том числе электронной. Об этом говорится в преамбуле и в статье 3, содержащей общие положения, а также в статьях 4 и 5, касающихся доступа к информации. В Конвенции учитывается развитие информационных технологий, которое идет в сторону совершенствования электронных форм, а также возможность передачи информации через Интернет и по другим системам.

Наконец, когда речь заходит об осуществлении какой-либо конвенции, то стороны этой конвенции предусматривают механизмы обеспечения ее соблюдения. В Орхусской конвенции признается, что Сторонам необходимо сотрудничать в целях создания механизмов соблюдения, которые соответствовали бы ее потребностям. В статье 15 Сторонам предписывается разработать на своем первом совещании соответствующий режим соблюдения, однако конкретная форма этого режима будет являться предметом дальнейших обсуждений.

Три из этих четырех вопросов, упомянутых выше, относятся к компетенции целевых групп, учрежденных в рамках совещания Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию (см. вставку к статье 20 ниже).

Несомненно, одним из мотивов, побудивших Стороны взять на себя обязательство прилагать усилия для максимального осуществления Конвенции еще до ее вступления в силу, явилось признание того факта, что осуществление любой конвенции, охватывающей вопросы, которые столь запутаны в различных социально-правовых системах и традициях, будет чрезвычайно сложной задачей. Потенциальные Стороны находятся на разных уровнях с точки зрения их возможностей осуществления Конвенции. Совещание Сторон и различные инициативы и целевые группы, которые предусмотрены в его рамках, представляют собой важное средство достижения целей и решения задач, поставленных Конвенцией, в пределах всего региона ЕЭК. Доноры и международные организации должны играть определенную роль в содействии как можно скорейшему осуществлению Конвенции. В этой связи уже воплощаются в жизнь многочисленные инициативы. Точно также, как НПО, которые сыграли жизненно важную роль в переговорах по Конвенции, они, как хотелось бы надеяться, должны сыграть столь же заметную роль и в ее реализации.

В конечном итоге, эффективное осуществление Конвенции зависит от самих потенциальных Сторон и от их желания претворить в жизнь положения Конвенции. Путь к полному осуществлению обещает быть тернистым, полным успехов и неожиданностей и, конечно же, не без препятствий. Однако в конце этого пути нас ждет более совершенная система принятия решений, более активное и задействованное население и более доступная информация. Настоящее Руководство имеет целью обеспечить более глубокое понимание и более единообразное применение Конвенции, оказать будущим Сторонам помощь в ее скорейшем и эффективном осуществлении и способствовать ее вступлению в силу.

Путь из Орхуса

Протокол по проблемам воды и здоровья (Лондон, 1999 год) к Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер явился первым международным инструментом, в котором были учтены положения Орхусской конвенции. В статье 10 Протокола содержатся положения, касающиеся информирования общественности, в основу которых были положены статьи 4 и 5 Орхусской конвенции, а в статье 5 i) закреплены принципы доступа к информации и участия общественности в его применении. Кроме того, в статье 15, касающейся соблюдения, содержится требование о надлежащем участии общественности, как это предусмотрено и в соответствующей статье Орхусской конвенции.

Комитет ЕЭК ООН по экологической политике решил проанализировать соответствие действующих конвенций ЕЭК ООН с Орхусской конвенцией.

В самой Орхусской конвенции предусмотрено совещание подписавших ее Сторон в целях выполнения работы по обеспечению ее скорейшего осуществления и вступления в силу. (См. комментарий к статье 20.)

КОНВЕНЦИЯ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

*Совершено в Орхусе, Дания,
25 июня 1998 года*

ПРЕАМБУЛА

Преамбула представляет собой введение к договору. Она является неотъемлемой частью правового соглашения, однако положений, имеющих обязательную силу, не устанавливает. Вместо этого она выполняет ряд других функций, в частности, она ставит соглашение в более широкий правовой и политический контекст, устанавливает руководящие принципы толкования и ставит постепенные задачи по его осуществлению. В пунктах преамбулы закреплены принципы, которые могут помочь:

- истолковать текст самого инструмента (выражающего волю Сторон);
- определить задачи по его осуществлению;
- истолковать текст национального законодательства, регламентирующего вопросы осуществления;
- определить место данного инструмента в рамках правовой системы, показывая его связь с другими областями права;
- раскрыть возможности дальнейшего развития права по тематике данного инструмента и других связанных с ней областей.

Преамбула обычно строится в виде последовательности вторичных положений, излагающих мотивы заключения договора с указанием основы (взаимоприемлемых принципов) и описанием состояния прошлых, нынешних и будущих отношений между Договаривающимися сторонами. Преамбула служит для того, чтобы изложить не только мотивы, но также цели и замысел договора¹⁰.

Преамбула может использоваться и в целях толкования. Так, пункт 2 статьи 31 Венской конвенции о праве договоров 1969 года¹¹ гласит, что преамбула является частью контекста и основным источником толкования. Поэтому преамбула может иметь очень важное значение для установления смысла положений договора и уточнения их целей¹².

Последствия преамбулы зачастую выходят за рамки обязательств, закрепленных в последующих статьях. Это обусловлено в основном тем, что рассматриваемые в ней вопросы, возможно, еще не дозрели для того, чтобы облечь их в форму конкретных обязательств, или тем, что договаривающиеся государства еще не достигли по ним консенсуса. Тем не менее они представляют собой важный шаг в развитии международного обычного права и могут быть в дальнейшем использованы в ходе разработки будущих соглашений¹³. Тенденцию перехода необязательных правовых положений в нормы, имеющие обязательную юридическую силу, можно проследить на примере принципа 21 Стокгольмской декларации 1972 года, подтвержденного в принципе 2 Рио-де-Жанейрской декларации и закрепленного в имеющем обязательную юридическую силу инструменте – в статье 3 Конвенции о биологическом разнообразии¹⁴. Эта статья гласит, что государства несут международную ответственность за экологические последствия деятельности, осуществляемой в рамках их юрисдикции или под их контролем. По мнению некоторых ученых, этот декларативный принцип приобрел

обязательную юридическую силу вследствие государственной практики и применения положения *opinio iuris* еще до 1992 года¹⁵. В любом случае, в 1997 году Международный суд уже мог сделать следующее заключение:

«Наличие общего обязательства государств по обеспечению того, чтобы деятельность, осуществляемая в рамках их юрисдикции или под их контролем, не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия их контроля, является в настоящее время частью общего свода международных норм, относящихся к окружающей среде»¹⁶.

Преамбула к Орхусской конвенции устанавливает соответствующую схему построения в ряде начальных пунктов. В первом пункте преамбулы излагается фундаментальное право «на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь», ссылаясь в этом плане на пункт 1 Стокгольмской декларации. Второй пункт преамбулы содержит ссылку на принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который привносит в экологические вопросы компонент участия общественности. В третьем пункте преамбулы получает дальнейшее развитие концепция фундаментальных прав в области окружающей среды, а в четвертом и пятом – эти две взаимосвязанные концепции ставятся в контекст здравоохранения и устойчивого развития.

Такая схема построения означает признание того, что участие общественности, как оно обрисовано в Орхусской конвенции, является исключительно важным средством обеспечения права на здоровую окружающую среду. В предыдущих пунктах преамбулы излагается в какой-то мере предыстория параллельного развития принципа признания экологических прав и принципа признания роли участия общественности в контексте устойчивого развития. Поскольку последующие пункты преамбулы показывают укрепление связи между этими концепциями, они тем самым как бы задают тон всей Конвенции в целом. Один из самых важных пунктов преамбулы – седьмой: в нем однозначно признается, «что каждый человек имеет право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния». Одним из способов реализации права и выполнения долга охранять окружающую среду является предусмотренная Конвенцией гарантия конкретных прав.

В преамбуле также излагаются политические соображения более практического характера, которые получили отражение в Конвенции, в частности, ее отношение к совершенствованию процесса принятия решений и укреплению социальной сплоченности. Здесь также делается ссылка на гласность системы управления, свободу информации и роль неправительственных ассоциаций в качестве мощных факторов развития общества. В пунктах преамбулы подчеркивается важность образования, создания потенциала и использования электронных средств массовой информации в целях совершенствования системы коммуникации. В шестнадцатом, семнадцатом и двадцатом пунктах затрагивается вопрос ответственности государственных органов и взаимоотношений государства и народа. В восемнадцатом пункте преамбулы содержится указание на «доступ к правосудию», где отмечается роль судебных механизмов в обеспечении соблюдения правил, которые регламентируют жизнь общества.

Преамбула также ставит Конвенцию в контекст проходящих международных процессов, таких, как «Окружающая среда для Европы», «Окружающая среда и охрана здоровья» и совещания сторон соответствующих международных соглашений, и увязывает ее с деятельностью международных организаций, в частности с ЕЭК ООН.

Стороны настоящей Конвенции,

[1] ссылаясь на принцип 1 Стокгольмской декларации по проблемам окружающей человека среды,

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций впервые призвала провести конференцию по проблемам окружающей человека среды в декабре 1968 года¹⁷. Такая конференция состоялась в Стокгольме 5-16 июня 1972 года. В ней приняли участие 114 государств и большое число международных учреждений и неправительственных наблюдателей. Конференция приняла три документа, не имеющие обязательной юридической силы: резолюцию об организационно-правовых и финансовых механизмах, декларацию 26 принципов и план действий.

Принцип 1 Стокгольмской декларации принципов гласит:

«Человек имеет основное право на свободу, равенство и благоприятные условия жизни в окружающей среде, качество которой позволяет вести достойную и процветающую жизнь, и несет главную ответственность за охрану и улучшение окружающей среды на благо нынешнего и будущих поколений. В связи с этим политика поощрения и увековечения апартеида, расовой сегрегации, дискриминации, колониального и других форм угнетения и иностранного господства осуждается и должна быть прекращена.»

Первое предложение принципа 1 увязывает охрану окружающей среды с нормами в области прав человека и поднимает экологические права до уровня других прав человека. Развитие международного права в области прав человека традиционно происходило независимо от международного экологического права, однако пути этого независимого развития стали пересекаться все чаще и чаще.

Эта концепция экологических прав повторяется во всей преамбуле с помощью ссылок на другие международные тексты, например, резолюцию 45/94 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 года, в которой признается, что все люди имеют право жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния, а также конкретного упоминания права на благоприятную окружающую среду. Эта концепция получает дальнейшее закрепление в статье 1 в качестве основной цели Орхусской конвенции.

[2] ссылаясь также на принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию,

Стокгольмская конференция 1972 года вывела обеспокоенность по поводу состояния окружающей среды на многосторонний уровень. Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию 1987 года под названием «Наше общее будущее» (так называемый «доклад Брундтланд», названный по имени премьер-министра

Норвегии Гро Харлем Брундтланд, которая возглавляла работу Комиссии) явился дополнительным фактором, который стимулировал проведение Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) в 1992 году.

В декабре 1989 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций¹⁸ утвердила повестку дня этой Конференции. ЮНСЕД состоялась в Рио-де-Жанейро (Бразилия) 3-14 июня 1992 года. В ней приняли участие более 50 межправительственных и несколько сот неправительственных организаций (НПО). В работе Конференции также принял участие Европейский союз. Помимо подписания Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенции о биологическом разнообразии, Конференция приняла три инструмента, не имеющих обязательной силы: Рио-де-Жанейрскую декларацию, Принципы в отношении лесов и Повестку дня на XXI век. Рио-де-Жанейрская декларация содержит 27 принципов. Принцип 10 гласит:

«Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты».

Принцип 10 имел важное значение в том плане, что он четко воплотил в себе универсальность разрабатываемых концепций участия общественности в решении вопросов, связанных с окружающей средой. Он стал своего рода международным ориентиром, по которому можно было сверять соответствие национальных норм. Он предвосхитил разработку новых процедурных прав, которыми могут быть наделены отдельные лица в рамках международного права и которые могут быть реализованы на национальном и, возможно, на международном уровне¹⁹.

В принципе 10 находят международное отражение все три основных элемента Орхусской конвенции: доступ к информации, участие общественности и доступ к судебным и административным процедурам.

[3] ссылаясь далее на резолюции Генеральной Ассамблеи 37/7 от 28 октября 1982 года о Всемирной хартии природы и 45/94 от 14 декабря 1990 года о необходимости обеспечения здоровой окружающей среды в интересах благосостояния людей,

Спустя десять лет после Стокгольмской конференции Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Всемирную хартию природы²⁰. В отличие от других документов, принятых ранее, которые были сосредоточены в большей степени на охране природы в интересах человечества, в Хартии подчеркивается, что охрана природы – это самоцель. Хартия была предложена Заиром и получила решительную поддержку со стороны развивающихся стран, которые не были столь активны десять лет назад в ходе стокгольмского процесса²¹.

Положения, которые в наибольшей степени подходят для Орхусской конвенции, можно найти в главе III Хартии. Что касается первого основного элемента – доступа к информации, то в пунктах 15 и 18 Хартии подчеркивается важность сбора и распространения экологической информации. В пункте 15 подчеркивается важность экологического просвещения в качестве неотъемлемой части общего просвещения. Что касается научных изысканий и беспрепятственного распространения их результатов, то этот вопрос подробно рассматривается в пункте 18.

В пункте 16 Хартии говорится о том, что «при составлении любого плана в качестве одного из основных его элементов необходимо разрабатывать стратегию охраны природы, составлять атласы экосистем и определять воздействие планируемой политики и деятельности на природу; все эти элементы следует соответствующим образом и своевременно доводить до сведения общественности, чтобы она могла эффективно высказывать свое мнение и участвовать в принятии решений». Это показывает важность взаимозависимости между сбором и распространением экологической информации и эффективным участием общественности.

В пункте 23 Хартии вопрос участия общественности получает дальнейшее развитие, при этом подчеркивается важность доступа к механизмам правосудия: «Каждый человек в соответствии с законодательством своей страны должен иметь возможность участвовать индивидуально или коллективно в процессе разработки решений, непосредственно касающихся окружающей его природной среды, а в случае нанесения ей ущерба или ухудшения ее состояния должен иметь право использовать все средства для ее восстановления.»

Наконец, пункт 24 гласит следующее: «Каждый человек призван действовать в соответствии с положениями настоящей Хартии; каждый человек, действующий индивидуально, коллективно или участвующий в политической деятельности, должен стремиться обеспечить достижение целей и выполнение положений настоящей Хартии» – четкая декларация индивидуального обязательства по охране окружающей среды, которое позволяет обеспечить реализацию права на здоровую окружающую среду.

В своей резолюции 45/94 от 14 декабря 1990 года Генеральная Ассамблея признала, что все люди имеют право жить в окружающей среде, благоприятной для их здоровья и благосостояния, и призвала государства-члены и межправительственные и неправительственные организации, занимающиеся вопросами окружающей среды, активизировать свои усилия, направленные на улучшение состояния и оздоровление окружающей среды. Она также призвала Комиссию по правам человека Организации Объединенных Наций продолжить изучение проблем окружающей среды в ее связи с правами человека. В результате этого изучения был подготовлен окончательный доклад по правам человека и окружающей среде для представления Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств²². На сегодняшний день этот доклад представляет собой самый подробный официальный документ по вопросу о связи между правами человека и окружающей средой. Он содержит проект декларации принципов, а также весьма полезное приложение с подборкой конституционных положений, относящихся к окружающей среде.

[4] ссылаясь на Европейскую хартию по окружающей среде и здравоохранению, принятую на первой Европейской конференции «Окружающая среда и здоровье» Всемирной организации здравоохранения во Франкфурте-на-Майне, Германия, 8 декабря 1989 года,

В Хартии признается, что в контексте проблем окружающей среды и охраны здоровья участие общественности является важным элементом, и дается толкование связи между окружающей средой и здоровьем. Термин «окружающая среда и здоровье» охватывает последствия для здоровья человека, обусловленные зависимостью людей от целого ряда факторов, действующих в их физической (естественной или созданной человеком) и социальной окружающей среде. В этой зависимости есть два основных аспекта: насколько окружающая среда может поддерживать жизнь и здоровье и насколько окружающая среда лишена опасностей для здоровья²³. Во введении к самой Европейской хартии по окружающей среде и здравоохранению содержится определение «санитарного состояния окружающей среды», в котором говорится, что этот термин «относится к тем аспектам здоровья и патологии человека, которые определяются теми или иными факторами окружающей среды». В нем также упоминается теория и практика оценки и мониторинга факторов окружающей среды, которые так или иначе могут повлиять на здоровье человека. «Санитарное состояние окружающей среды», согласно определению, принятому Европейским региональным бюро ВОЗ, зависит «как от прямого патологического воздействия химических веществ, радиации и некоторых биологических агентов, так и от воздействия (зачастую косвенного) на здоровье и состояние человека физических, психологических, социальных и эстетических условий окружения в самом широком смысле этого слова, включая жилищные условия, характер роста и развития городов, практику землепользования и транспорт»²⁴.

В Орхусской конвенции содержится много четких ссылок на здоровье человека. В статье 1, в которой излагается цель Конвенции говорится о «праве каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния». Эта декларация подтверждается с помощью аналогичных формулировок в преамбуле. О здоровье человека говорится также в пункте 1с) статьи 5. В статье 2 Орхусской конвенции определение «экологическая информация» включает в какой-то мере непрямую, но четкую ссылку на состояние здоровья и безопасности и на условия жизни людей. Эти факторы косвенно включены в определение «окружающая среда». Таким образом, вся Конвенция, а не только положения, касающиеся информации, должны толковаться как применимые к вопросам здоровья в той мере, в какой они прямо или косвенно затрагиваются элементами окружающей среды (см. комментарий к пункту 3с) статьи 2)²⁵.

В первом нормоустанавливающем положении Хартии предусматривается, что каждый человек имеет право на:

«окружающую среду, во всех отношениях способствующую максимально достижимому уровню здоровья и благополучия;

информацию и получение консультаций о состоянии окружающей среды, а также относительно планов, решений и мероприятий, которые могут оказать влияние как на окружающую среду, так и на здоровье людей;

участие в процессе принятия решений».

В восьмом нормоустанавливающем положении Хартии также подчеркивается важная роль НПО «в распространении информации среди общественности и формировании сознательного отношения к проблемам здравоохранения и экологии и надлежащего на них реагирования».

«Окружающая среда и здоровье»

Европейская конференция «Окружающая среда и здоровье», состоявшаяся во Франкфурте 7-8 декабря 1989 года, на которой была принята Европейская хартия по окружающей среде и здравоохранению, явилась первой из серии конференций министров здравоохранения и окружающей среды в европейском регионе ВОЗ. Этот процесс можно сравнить с процессом «Окружающая среда для Европы» (см. ниже, последний пункт преамбулы).

Вторая Европейская конференция «Окружающая среда и здоровье» состоялась в Хельсинки в июне 1994 года. В попытке выработать комплексную оценку²⁶, в которой нашла бы отражение разделяемая всеми озабоченность по некоторым вопросам здравоохранения и окружающей среды, министры рассмотрели эти вопросы в принятом ими Плане действий по оздоровлению окружающей среды Европы (ПДООС). Кроме того, в целях решения имеющихся проблем министры поручили своим департаментам по вопросам здравоохранения и окружающей среды разработать совместные национальные планы действий по оздоровлению окружающей среды (НПДООС)²⁷. Признание необходимости участия общественности в качестве важного элемента в работе по решению проблем окружающей среды и охраны здоровья нашло отражение в акценте, который был сделан в ПДООС на достижении цели более широкого вовлечения общественности и НПО в процесс принятия решений по вопросам оздоровления окружающей среды²⁸.

Связь между процессами «Окружающая среда для Европы» и «Окружающая среда и здоровье» была поставлена во главу угла на третьей Конференции министров «Окружающая среда и здоровье», которая состоялась в Лондоне 16-19 июня 1999 года. Лондонская конференция дала возможность своевременно выработать некоторые ориентиры в плане осуществления Орхусской конвенции, особенно в части вопросов, касающихся здоровья, которые в последующем могут быть приняты во внимание совещанием Сторон. Вопросы, касающиеся здоровья, как таковые, занимали отнюдь не центральное место на переговорах по Орхусской конвенции, но они тем не менее были прямо включены в определение «экологическая информация». В статье 30 Декларации третьей Конференции министров «Окружающая среда и здоровье» подтверждается принятое министрами

Обязательство обеспечивать общественности эффективный доступ к информации, совершенствовать систему связи с общественностью, укреплять роль общественности в процессе принятия решений и предоставлять ей доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды и здоровья²⁹.

Кроме того, Стороны, принявшие Декларацию, высоко оценили документ «*Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды и здоровья*»³⁰ и рекомендовали его для рассмотрения, в частности, Сторонами, подписавшими Орхусскую конвенцию, в процессе дальнейшего обсуждения этих вопросов³¹.

Четвертая Европейская конференция «Окружающая среда и здоровье» должна состояться, как запланировано, в 2004 году в Будапеште.

Резолюция Сторон, подписавших Конвенцию, содержит призыв к тесному сотрудничеству между ЕЭК ООН, другими органами, вовлеченными в процесс «Окружающая среда для Европы», (см. ниже комментариев к двадцать второму пункту преамбулы) и иными международными и неправительственными организациями, в частности, по вопросам реализации национальных планов по оздоровлению окружающей среды (НПДООС).

[5] подтверждая необходимость защищать и сохранять окружающую среду, улучшать ее состояние и обеспечивать устойчивое и экологическое безопасное развитие,

Термин «устойчивое развитие»³² стал использоваться для обозначения некоторого набора ценностей, в котором более полно учтены выпущенные ранее из виду экологические последствия, обусловленные традиционными формами развития. В целом, он описывает подход к экономическому развитию с ориентацией на охрану окружающей среды, которое позволяет удовлетворять потребности нынешнего поколения, не лишая при этом будущие поколения возможности удовлетворять их собственные потребности. Это определение, обнаруженное в обстоятельном докладе Брундтланд, сформулировано следующим образом: «развитие, которое позволяет удовлетворить нужды нынешнего поколения, без ущерба для удовлетворения потребностей будущих поколений».

Принцип 3 Рио-де-Жанейрской декларации гласит следующее: «Право на развитие должно быть реализовано таким образом, чтобы обеспечить справедливое удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений в области развития и окружающей среды». Таким образом, устойчивое развитие предполагает – если его рассматривать вместе с другими принципами этой Декларации (в частности, с принципами 2 и 4)³³, – необходимость интеграции политики в области окружающей среды и политики в области развития. По словам Надендра Сингха, «Право на развитие носит несколько ограничительный характер... В связи с любым правом на развитие фактор устойчивости должен признаваться в качестве императива»³⁴.

Эта концепция получает все более широкое распространение и приобретает все большее значение³⁵. Полемика по вопросу устойчивого развития и охраны окружающей среды, как правило, способствовала смещению акцента в сторону более долгосрочного прогноза ситуации в области экономики и других областях.

В настоящее время устойчивое развитие является одной из основных целей Амстердамского договора Европейского союза. В статье 1(2) первой части Амстердамского договора, изменяющего Договор о создании Европейского союза, договоры, учреждающие Европейские сообщества, и некоторые связанные с этим акты, предусматривает, что государства-члены Европейского союза учитывают, в работе по достижению экономического и социального прогресса на благо своих народов, «принцип устойчивого развития»³⁶.

В Конвенции о биологическом разнообразии термин «устойчивое использование» определяется следующим образом: «использование компонентов биологического разнообразия таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологического разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям».

В Конвенции о биологическом разнообразии используется особая формулировка устойчивого развития за счет включения в нее слов «экологически обоснованное». Это уточнение фактически повторяет формулировку, которую можно обнаружить в других международных инструментах и которую пришлось ввести в результате того, что в ряде случаев наблюдалась тенденция к использованию термина «устойчивое развитие» для обоснования устойчивого экономического роста без особого учета экологических соображений. Например, в резолюции Генеральной Ассамблеи, призывающей к проведению Рио-де-Жанейрской конференции, термин «экологически обоснованное» используется сплошь и рядом. Его можно также найти в Конвенции о сотрудничестве в области охраны и освоения морской и прибрежной среды региона Западной и Центральной Африки (Абиджан, 1981 год). Если пользоваться все время терминологией Брундтланд, то использование термина «экологически обоснованное» было бы излишним, однако постоянный акцент на эти слова мешает тем странам, которые предпочитают развитие в ущерб окружающей среде, в их попытках повернуть назад.

Формулировка, использованная в Орхусской конвенции, подчеркивает, что развитие будет устойчивым только тогда, когда оно будет осуществляться с полным учетом факторов окружающей среды и покоиться на прочной основе из экологических ценностей. В контексте Конвенции этот пункт преамбулы устанавливает не только то, что указанные ранее три основных элемента важны для реализации права на здоровую окружающую среду, но и то, что они призваны играть определенную роль в достижении цели устойчивого развития, помогая «защищать и сохранять окружающую среду и улучшать ее состояние».

[6] признавая, что адекватная охрана окружающей среды необходима для обеспечения благосостояния человека и осуществления основных прав человека, включая само право на жизнь,

[7] признавая также, что каждый человек имеет право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, и обязан как индивидуально, так и совместно с другими охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений,

Шестой пункт преамбулы представляет собой более четкое изложение связи между правами человека и охраной окружающей среды. Этот хорошо обоснованный принцип был установлен еще в 1968 году в одной из резолюций Генеральной Ассамблеи³⁷, в принципе 1 Стокгольмской декларации и других международных документах (см. выше). Седьмой пункт преамбулы представляет собой значительный шаг вперед в этом направлении. Вместе с тем в нем прослеживается следующий вывод из этой связи – предварительное условие обеспечения здоровой окружающей среды, позволяющей реализовать основные права, порождает и само право как таковое. Этот постулат, даже несмотря на то, что он содержится в преамбуле, является, тем не менее, первым четким признанием права на здоровую окружающую среду в одном из международных инструментов в Европейском регионе (см. комментарий к статье 1)³⁸. Он увязывается с формулировкой, относящейся к обязанности охранять окружающую среду, – обязанности, которая зачастую упоминается в национальном праве и международных инструментах, включая Стокгольмскую декларацию и Всемирную хартию природы³⁹. Оба эти пункта, взятые вместе, отражают развитие конституционных и статутных положений, а также расширение мировой юридической практики, в которой цель реализации основного права

на здоровую окружающую среду, которая раньше выражалась в форме стремления, сейчас наполняется конкретным правовым содержанием. Право на здоровую окружающую среду получает все более широкое признание на национальном уровне. Многие страны в регионе ЕЭК ООН, в особенности в Центральной и Восточной Европе и новых независимых государствах, ввели в действие положения, признающие это право в своих конституциях или национальном законодательстве⁴⁰.

Кроме того, признание таких прав – это не какая-то иллюзорная цель. Относящиеся к ним положения успешно используются в судах в порядке защиты прав отдельных представителей общественности в пределах определенного уровня охраны окружающей среды. Такие дела были возбуждены на Филиппинах, в Индии и Пакистане. Однако они возбуждались и в регионе ЕЭК ООН. Одним из самых известных было дело об «охраняемых лесах»⁴¹ в Венгрии. Это дело было первым, рассмотренным в конституционном суде в Восточной Европе, которое дало повод для толкования права на здоровую окружающую среду. Оно, а также некоторые другие дела придают так называемым правам третьего поколения конкретный смысл в том плане, что в них проявляется обязательство государства обеспечивать определенный уровень защиты и что в надлежащих случаях они могут быть предметом исков со стороны отдельных лиц. Что касается характера права на здоровую окружающую среду, то Верховный суд Филиппин вынес следующее заключение:

«хотя права на нормальную окружающую среду и на здоровье были облечены в форму государственной политики, т.е. возлагали на государство прямое обязательство сохранять окружающую среду, такая политика ясно показывает наличие индивидуальных прав, которые не менее важны, чем гражданские и политические права, перечисленные в Билле конституционных прав»⁴².

Другие дела, подтверждающие наличие права на здоровую окружающую среду, можно найти в Бельгии⁴³ и Словении⁴⁴. Аналогичные дела были возбуждены в соответствии со статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁴⁵, которые были истолкованы Европейским судом в смысле, близком к смыслу права на здоровую окружающую среду. Суд разъяснил, что он может рассматривать способ, которым органы власти охраняют окружающую среду, устанавливая в этой связи соответствующий минимальный уровень норм в области прав человека, в соответствии с которым последствия несоблюдения требований в области охраны окружающей среды могут быть истолкованы как ухудшающие условия жизни людей⁴⁶. Вина в нарушении статьи 8 органами власти была установлена в тех случаях, когда они не предоставили соответствующую экологическую информацию⁴⁷ или не обеспечили соблюдение внутреннего экологического законодательства⁴⁸. Эта статья может применяться, в порядке ее расширительного толкования, и к рассмотрению экологических последствий до принятия соответствующего решения в качестве одного из средств защиты основных прав.

В седьмом пункте преамбулы конкретно признаются права «нынешнего и будущих поколений». Эта фраза есть и в пункте 1. Необходимость применять такой подход, который учитывает интересы различных поколений и в соответствии с которым меры, принятые сегодня, не должны умалять возможности и выгоды для будущих поколений, была также признана в принципе 1 Стокгольмской декларации, однако возникла она гораздо раньше. Идея о том, что мы, являясь «представителями нынешнего поколения, управляем Землей на правах опекунов наших будущих поколений»⁴⁹, в практике международного права хорошо известна. Ее можно обнаружить уже в XIX столетии (решение арбитражного суда по делу о тихоокеанских морских котиках 1893 года), хотя в

этом случае суд и отклонил этот довод⁵⁰. Часть этого пункта также построена на выводах Международной комиссии по окружающей среде и развитию, содержащихся в докладе Брундтланд «*Наше общее будущее*»⁵¹.

Хотя Орхусская конвенция отнюдь не является первым международным инструментом, признавшим право на здоровую окружающую среду, тем не менее ее вполне можно считать первым строгим юридическим документом, признавшим права будущих поколений. Международный суд использовал аналогичные формулировки в своем заключении, гласившем, что окружающая среда – это само здоровье еще не родившихся поколений⁵². В Орхусской конвенции это сделанное в судебном порядке признание получило дальнейшее развитие, закрепленное в соответствующем международном правовом инструменте.

В контексте устойчивого развития вопрос о равноправии поколений приобретает все большее значение. Дело, о котором очень много говорили во всем мире, известно под названием «*Дело ОПОСА Майнорз*»⁵³. Речь идет о деле, которое слушалось в 1993 году в Верховном суде Филиппин и в котором в качестве одной из сторон выступала группа несовершеннолетних, создавших вместе со своими родителями организацию и предъявивших иск секретарю департамента окружающей среды и природных ресурсов на предмет отмены всех лицензий на заготовку лесоматериалов, с тем чтобы сохранить леса от вырубки.

В деле ОПОСА дети, выступавшие в качестве истцов, утверждали, что они представляют свое поколение, *а также поколения, которые еще не родились*. Верховный суд Филиппин пришел к заключению, что в данном случае принцип ответственности одного поколения перед другим с юридической точки зрения может быть признан и что доводы детей из ОПОСА следует рассматривать как законное выражение их заинтересованности в охране прав будущих поколений⁵⁴. Суд признал, что истцы правомочны предъявлять иск от имени будущих поколений «на основе концепции ответственности одного поколения перед другим, поскольку здесь затрагивается право на сбалансированную и здоровую экологическую обстановку»⁵⁵.

[8] считая, что в целях обеспечения возможности отстаивать это право и выполнять эту обязанность граждане должны иметь доступ к информации, право участвовать в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и признания в этой связи, что гражданам может оказаться необходимой помощь для осуществления своих прав,

В предыдущих пунктах была заложена основа связи между участием общественности и основными правами человека, включая право на здоровую окружающую среду, и обязанностью охранять окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений. Эта связь четко прослеживается в восьмом пункте преамбулы. В частности, в нем уточняются три основных элемента участия общественности, которые образуют базовую структуру Конвенции. К ним относятся: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. В Конвенции установлено, что эти три элемента необходимы как для реализации права на здоровую окружающую среду, так и, что не менее важно, для реализации каждым человеком возможности выполнить свои обязанности перед другими, в том числе и перед будущими поколениями.

Весьма существенно, что данный пункт не замыкается на этом, поскольку в нем прямо утверждается, что люди могут нуждаться в помощи для осуществления своих прав. Это утверждение получает дальнейшее развитие в пунктах 2 и 3 статьи 3.

Основные права человека, связанные с окружающей средой, и основные обязанности взаимно переплетаются, но как права, так и обязанности могут оставаться нереализованными до тех пор, пока у людей нет возможности действовать в гражданском обществе. Это может предполагать создание соответствующих учреждений, гарантию со стороны государства в плане обеспечения четких и прозрачных условий для действий и, в некоторых случаях, конкретных программ помощи для выравнивания условий игры.

[9] признавая, что в вопросах, касающихся окружающей среды, совершенствование доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений повышает качество принимаемых решений и процесса их осуществления, способствует улучшению информированности общественности об экологических проблемах, предоставляет общественности возможность выражать свою озабоченность и позволяет государственным органам обеспечивать должный учет таких интересов,

В девятом пункте преамбулы используется более практический подход к взаимодействию между элементами участия общественности, с одной стороны, и реализацией права на здоровую окружающую среду и достижением цели устойчивого развития, с другой. Он устанавливает одну из основных ценностей участия общественности с точки зрения государственных органов. В нем перечислены четыре отдельные практические выгоды, обусловленные участием общественности. Первая состоит в повышении качества принимаемых решений и процесса их осуществления. Качество решений можно повысить за счет предоставления общественности дополнительной информации, а также за счет воздействия, которое может быть оказано, в результате пропаганды альтернативных решений, на тщательное рассмотрение всех предложенных вариантов. Представители общественности будут зачастую располагать конкретным знанием местных условий и практических последствий предлагаемой деятельности.

Работа по реализации решений может быть улучшена там, где представители общественности, которые заинтересованы в результате, были вовлечены в процесс и смогли донести до внимания соответствующих органов свою озабоченность. В таких случаях они, как можно ожидать, будут более решительно поддерживать выработанное решение. Повышение осведомленности общественности в тех или иных вопросах представляет собой побочную выгоду от использования конкретных процедур, которая выражается в том, что общественность становится все более и более искушенной в вопросах участия, и в том, что она способна поддержать хорошие решения. Предоставление общественности возможности выразить свою озабоченность – это вопрос самореализации, которая повышает уровень доверия в обществе в целом. Искреннее желание государственных органов найти хорошие решения, в которых учитывалась бы озабоченность общественности, находит отражение в последнем упомянутом элементе.

[10] стремясь, таким образом, способствовать подотчетности и открытости процесса принятия решений и усилению поддержки общественностью решений в области окружающей среды,

В этом пункте подчеркиваются последствия для общества практических соображений, проанализированных в девятом пункте преамбулы, которые находят отражение в двадцать первом. Элементы, содержащиеся в десятом пункте преамбулы, образуют концепцию, в соответствии с которой у общественности и государственных органов зачастую есть общая заинтересованность в достижении оптимального результата на благо общества, хотя у них могут быть расхождения по поводу способов его достижения или соответствующего баланса интересов. Однако если общественность активно участвует в процессе принятия решений, то ответ на один ключевой вопрос – использовали ли государственные органы все свои возможности для выполнения возложенных на них функций – будет найден всегда⁵⁶. Уровень участия может являться своего рода мерой его эффективности. Таким образом, активное вовлечение общественности в гласный процесс принятия решений подтверждает факт подотчетности государственных органов и способствует более уважительному отношению к ним и к принимаемым ими решениям, даже со стороны тех представителей общественности, которым пришлось что-то потерять в результате окончательного решения. При отсутствии такого подтверждения представители общественности, интересы которых могут быть ущемлены принятым решением, будут думать самое плохое, предполагая, что государственные органы подкуплены в угоду чьим-то особым интересам. Поскольку в большинстве случаев, для того чтобы решения были эффективными, они должны пользоваться определенной поддержкой со стороны широкой общественности, только что обрисованная ситуация обязательно приведет к тому, что большая доля проектов будет обречена на неудачу.

Кроме того, те представители общественности, которые имеют возможность активно участвовать в процессе принятия решений, будут самыми эффективными сторонниками реализации принятого решения. Они знают ограничения и трудности, с которыми пришлось столкнуться государственным органам, способны определить учет имеющихся интересов, включая охрану окружающей среды, и могут понять, что в данной ситуации принятое решение, видимо, обосновано, даже если их точка зрения и не нашла в нем отражения.

[11] признавая желательность открытости во всех ветвях государственного управления и предлагая законодательным органам осуществлять принципы настоящей Конвенции в своей работе,

В этом пункте признается, что общие принципы, содержащиеся в Орхусской конвенции, могут содействовать более широкому участию общественности в работе других ветвей власти и помогать им в выполнении возложенных на них обязанностей. Это также одно из положений преамбулы, вместе с восемнадцатым и двадцать первым пунктами, которое выходит за рамки чисто экологического контекста и обозначает более широкие проблемы демократизации и взаимосвязей между людьми, организациями и государством. И еще один момент. Поскольку процесс разработки нормативных положений может предполагать сотрудничество между законодательной и исполнительной ветвями управления, в статье 8 Конвенции рассматривается вопрос участия в такой нормотворческой работе и представителей исполнительной власти. В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, подчеркивается, что парламенты также призваны играть ключевую роль в осуществлении Конвенции. В пункте 2 статьи 2 находит отражение принцип уважения к другим ветвям власти, который закреплен в определении «государственный орган».

Хотя многие представители правительств на переговорах по Конвенции не хотели допустить подчинения законодательного процесса каким-либо предписаниям, что, по их мнению, могло бы нарушить баланс ветвей власти, тем не менее следует отметить, что одна группа членов парламента приняла активное участие в переговорах и выступила с рядом предложений. В сентябре 1997 года парламентская группа выпустила «Стокгольмское заявление», в котором она поддержала применимость к членам парламента положений Конвенции, касающихся, в частности, информации, и разработала принципы участия общественности в «работе законодательных органов»⁵⁷.

[12] признавая также, что общественность должна быть осведомлена о процедурах участия в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, иметь свободный доступ к ним и знать, как ими пользоваться,

Тот факт, что Сторонам в перспективе необходимо помогать общественности пользоваться правами и возможностями, предусмотренными в Конституции, уже в целом получил признание. Один из первых способов, с помощью которого Сторона может сделать это, состоит в ознакомлении общественности с информацией о процедурах участия в процессе принятия решений. Этот пункт распространяет применение некоторых из принципов экологического просвещения в контексте участия общественности, в частности, к так называемой метаинформации или информации о том, как получить информацию и как ею пользоваться. Эффективное использование инструмента участия общественности предполагает необходимость наличия солидной базы знаний. Это верно не только в случае информации, которая потребуется для данного конкретного процесса принятия решений, но и в случае информации, касающейся возможностей использования системы участия общественности.

В двенадцатом пункте преамбулы также говорится о свободном доступе. Свободный доступ может означать свободный, открытый, беспрепятственный и недискриминационный доступ к процедурам участия общественности. Он отнюдь не предполагает, что государство должно субсидировать все расходы любого представителя общественности по его участию в данной процедуре. Однако расходы, которые придется нести данному представителю общественности, должны быть нормальными расходами, связанными только с его участием в той или иной процедуре. Государство не должно воздвигать финансовые преграды перед представителями общественности, которые хотят участвовать в работе. В Конвенции вопрос о расходах рассматривается более подробно далее.

Наконец, участники переговоров признали важность знания того, как пользоваться возможностью участия. Речь в данном случае идет не только о знании того, что такая возможность существует. Речь идет о реальном понимании процедур, в том числе методов и механизмов эффективного участия общественности, а также результатов, которые могут быть получены, и способов их использования.

[13] признавая далее важное значение соответствующих ролей, которые могут играть в охране окружающей среды отдельные граждане, неправительственные организации и частный сектор,

В Конвенции говорится о роли, которую могут играть отдельные лица, НПО и частный сектор в охране окружающей среды. Что касается отдельных лиц, то их роль в охране окружающей среды – это их личное поведение, а также их взаимодействие в обществе, где они могут убеждать других поступать аналогичным образом и где они могут

также действовать сообща с другими. Что касается НПО и структур частного сектора, то здесь есть два способа. Термин «неправительственные организации», под которыми зачастую подразумевают природоохранные организации, на самом деле представляет собой общее понятие, охватывающее некоммерческие организации, созданные в любых законных целях. НПО – это средство реализовать право ассоциации любой группы лиц, преследующих общие цели и имеющих общие интересы.

В Рио-де-Жанейрской декларации конкретно говорится о роли различных групп в охране окружающей среды и достижении цели устойчивого развития. В ней конкретно упомянуты женщины (принцип 20), молодежь (принцип 21) и коренное население и его общины (принцип 22), но ничего не сказано о том, каким образом эти группы могут организовать свое участие. В разделе 3 Повестки дня на XXI век под названием «Укрепление роли основных групп населения» в перечисленные выше группы уже включены рабочие, профсоюзы, коммерческие структуры и промышленность, научное общество и фермеры, а в число видов деятельности, направленной на укрепление их роли, включено поощрение свободы ассоциации и расширение участия и консультаций⁵⁸. Кроме того, в Повестке дня на XXI век косвенно говорится об организационном потенциале в контексте развивающихся стран⁵⁹. Конкретной ссылки на природоохранные НПО в Повестке дня на XXI век нет. Более четко этот момент прослеживается в главе 36, в которой НПО, в числе других образований, предлагается проводить работу по подготовке кадров в области природоохранной деятельности.

В Рио-де-Жанейрской декларации и Повестке дня на XXI век уже в какой-то мере сделана попытка определить «основные группы». Что же касается участия таких основных групп, то оно строится на возможности реализации отдельными гражданами права на свободу ассоциации. Таким образом, Конвенция опирается на эти два документа и содержит конкретную ссылку на НПО и важную роль, которую они могут играть в деле охраны окружающей среды.

В настоящее время роль коммерческого сектора и промышленности получает все более широкое признание. С одной стороны, некоторые секторы промышленности могут подвергаться давлению коммерческих интересов, в результате чего они вступают в прямой конфликт с целями в области охраны окружающей среды. С другой стороны, промышленность, независимо от того, носит она «зеленый оттенок» или нет, остается ключевым фактором поиска подходящих решений. Кроме того, сейчас получает развитие понятие так называемого «корпоративного гражданства». С учетом экологического воздействия работы коммерческого и промышленного секторов, исключительно важно, чтобы все заинтересованные стороны в обществе вовлекали их в природоохранную деятельность и принимали меры к тому, чтобы они выполняли свои обязанности по сведению до минимума негативного воздействия их работы. Коммерческий и промышленный секторы также должны иметь определенные стимулы, позволяющие им искать творческие решения экологических проблем, с тем чтобы свести до минимума коммерческие убытки. В этом отношении у них в отдельных случаях есть те же практические интересы в участии, что и у многих других представителей общественности. Естественно, масштабы экологического воздействия их деятельности также означают, что безответственные и беспечные субъекты являют собой одну из крупнейших проблем в деле охраны окружающей среды и достижения цели устойчивого развития.

[14] считая желательным способствовать экологическому просвещению в целях углубления понимания процессов, связанных с окружающей средой и развитием, и поощрять широкое информирование общественности о решениях, оказывающих воздействие на окружающую среду и устойчивое развитие, и ее участие в процессе принятия таких решений,

Четырнадцатый пункт преамбулы связан с двенадцатым в том плане, что он относится отчасти к метаинформации, касающейся решений, которые затрагивают окружающую среду и устойчивое развитие. Однако здесь он идет дальше, поскольку в нем выражается желание участников переговоров содействовать экологическому просвещению на более общем уровне и поощрять широкое информирование и участие общественности. Связь между экологическим просвещением и участием была установлена в целом ряде международных инструментов, из которых самым последним является Декларация, принятая в 1997 году в Салониках на Конференции ЮНЕСКО «Окружающая среда и общество: просвещение и информирование общественности в интересах устойчивости»⁶⁰, которая строится на декларациях Белградской конференции по экологическому просвещению (1975 год), Тбилисской межправительственной конференции по экологическому просвещению (1977 год), Московской конференции по экологическому просвещению (1987 год) и Торонтского всемирного конгресса по просвещению и коммуникации в области окружающей среды и развития (1992 год). Проблема развития системы просвещения, повышения информированности общественности и подготовки кадров также рассматривается в главе 36 Повестки дня на XXI век.

[15] отмечая в этой связи важную роль использования средств массовой информации и электронных или других средств связи, которые появятся в будущем,

Вряд ли можно переоценить важность информации для всей системы участия общественности. В этом пункте сделана косвенная ссылка на быстрый прогресс в области информационных технологий, который произошел в последние годы, и констатируется его важность в деле эффективного использования информации для участия общественности. В частности, технические достижения в разработке электронных средств хранения и извлечения информации и возможность мгновенного доступа к мировым источникам данных через Интернет значительно повысили потенциал общественности и государственных органов в плане обработки и использования информации. В Конвенции информационные технологии упоминаются в пунктах 3 статьи 2 (информация в электронной форме) и в пункте 3 (доступность электронных баз данных) и 9 (структурированная, компьютеризованная и доступная для общественности база данных) статьи 5.

[16] признавая важное значение полного учета экологических соображений при принятии решений на правительственном уровне и вытекающую из этого необходимость того, чтобы государственные органы располагали точной, всеобъемлющей и новейшей экологической информацией,

Важнейший принцип устойчивого развития состоит в интеграции окружающей среды и развития. Одним из способов обеспечения этой интеграции является учет потенциального экологического воздействия в процессе принятия решений и разработки политики. Этот способ получил название «биосферного отражения». Конкретные «наборы» процедур биосферного отражения в различных контекстах могут быть названы «оценкой воздействия на окружающую среду», «экологической экспертизой» или «стратегической экологической оценкой». Совершенно очевидно, что для обеспечения

надлежащего учета экологических соображений, информация должна быть точной, полной и свежей. Как уже говорилось по поводу других пунктов преамбулы, одна из функций участия общественности заключается в оказании помощи государственным органам в сборе высококачественной информации.

Таким образом, идея о том, что все общество в целом должно работать над решением экологических проблем на благо нынешнего и будущих поколений, облекается Конвенцией в форму соответствующего правового принципа с определением некоторых конкретных обязанностей, возлагаемых на государственные органы, причем не только экологических, как это предполагалось в прошлом⁶¹. В Повестке дня на XXI век в этом плане содержатся некоторые руководящие принципы, в частности в главе 40 «Информация для принятия решений».

[17] признавая, что государственные органы располагают экологической информацией в интересах общественности,

Семнадцатый пункт преамбулы, наряду с девятым, десятым и двадцать первым, являет собой пример пункта, который ставит Конвенцию в контекст демократических принципов. Если законодательные органы определяют государственную политику, а правительство претворяет ее в жизнь, то система прав и обязанностей в обществе действует в качестве дополнительной сдержки, противодействующей злоупотреблению властью. В условиях демократии правительство пользуется доверием общественности и исполняет возложенные на него функции в интересах благосостояния людей. Открытость в сфере государственного управления гарантирует, что общественность в целом может проконтролировать, как выполняют государственные органы возложенные на них функции. Смысл основополагающего принципа обеспечения открытости состоит в том, что информация, которая находится в распоряжении государственных органов, – это информация, которая передана им от имени общественности. Поэтому говорить о какой-то собственности на такую информацию неправомерно. Кроме того, этот принцип предполагает, что государственные органы должны удовлетворять нужды общественности, в том числе и ее отдельных представителей, в той степени, в которой это не ущемляет права других.

К числу других международных инструментов, содержащих аналогичные положения, относятся следующие: рекомендация Совета Европы № (81) 19, разработанная Комитетом министров для государств-членов по вопросу о доступе к информации, которая есть в распоряжении государственных органов (Страсбург, 1981 год), и рекомендация Совета Европы № 854 (1979), разработанная Парламентской ассамблеей по вопросу о доступе общественности к правительственным архивам и свободе информации (Страсбург, 1979 год).

[18] считая, что эффективные судебные механизмы должны быть доступными для общественности, включая организации, с целью обеспечения защиты ее законных интересов и применения законов,

Восемнадцатый пункт преамбулы содержит несколько важных моментов. Первый состоит в том, что судебные механизмы должны быть эффективными. Это означает независимость, беспристрастность и профессиональную порядочность представителей судебной системы, что в свою очередь предполагает необходимость наличия прочной финансовой базы судебной системы и, в общем и целом, способности к саморегулированию. Кроме того, это предполагает наличие в обществе условий,

обеспечивающих в конечном итоге исполнение решений, вынесенных судебными органами. Другие вопросы, связанные с эффективностью судебных механизмов, включают комплекс исправительных мер и продолжительность судебного процесса.

Следующий момент, который содержится в этом пункте, состоит в том, что судебные механизмы по исправлению положения в случае нарушения прав и по обеспечению соблюдения закона должны быть доступными для общественности. Важнейшим аспектом доступности является величина расходов. Этот вопрос рассматривается в Конвенции неоднократно. Продолжительность процесса – с учетом того, что ожидаемые сроки рассмотрения дел могут быть такими, что некоторые люди просто не станут пользоваться этим механизмом, – является как вопросом доступа, так и вопросом эффективности. И наконец, если есть технические барьеры, препятствующие доступу к судам, как например, какие-нибудь надуманные требования, регламентирующие процессуальную правоспособность, то доступ общественности к правосудию может оказаться перекрытым. Об организациях речь идет отдельно. Участники переговоров выразили в этом пункте свое желание обеспечить такое положение, при котором как организации, так и отдельные лица имели бы возможность отстаивать свои права и интересы в судах. Это относится к требованиям, регламентирующим процессуальную правоспособность, которые можно обнаружить в пункте 5 статьи 2 и пункте 2 статьи 9.

Наконец, этот пункт преамбулы указывает на цели доступа к правосудию. Доступ к правосудию необходим для того, чтобы защитить законные интересы общественности – т.е. те интересы, которые признаны в данном конкретном обществе на основании законов, обычаев или практики, – и обеспечить соблюдение закона в целом. Защита интересов и обеспечение соблюдения закона подкрепляют обязательства, содержащиеся в остальной части Конвенции. Доступ к правосудию является основным средством обеспечения соблюдения Конвенции, главным образом в результате того, что он позволяет предохранить два других основных элемента.

[19] отмечая важность предоставления потребителям надлежащей информации о продуктах, с тем чтобы обеспечить им возможность делать обоснованный выбор с учетом интересов охраны окружающей среды,

Как в Европе, так и в Северной Америке уровень заинтересованности потребителей в экологически чистых продуктах стал настолько очевидным, что заводы-изготовители и торгово-распределительные сети стали наносить на изделия маркировку, указывающую на то, что данные изделия в какой-то мере отвечают экологическим требованиям, например, что они изготовлены из рециркулированных или биоразлагающихся материалов. Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов Америки, отвечающая за регламентирование рекламы и маркировки продукции в США, приняла правила (см. 16 C.F.R. 260), регулирующие использование маркировки, указывающей на биологически чистый характер того или иного продукта, прежде всего с целью запретить нанесение ложных или обманных сведений. Правила Совета № 880/92/ЕЕС от 23 марта 1992 года о порядке получения разрешения на нанесение экологической маркировки на продукцию Сообщества предусматривают аналогичную программу и аналогичные процедуры принятия конкретных экологических критериев, которые должны быть выполнены до получения разрешения на использование экологической маркировки. Статья 6 правил конкретно предусматривает проведение консультаций с природоохранными организациями на предмет определения экологических критериев⁶². Резолюцией Совета 93/С 138/1 от 1 февраля 1993 года предусматриваются меры по разработке действующей на

всей территории Сообщества системы экологической маркировки в качестве одного из компонентов правил стандартизации продукции.

Международная организация по стандартизации (ИСО) приняла четыре международных стандарта на экологическую маркировку: ISO 14020:1998, ISO/DIS 14021:1999, ISO/FDIS 14024:1998 и ISO/WD/TR 14025.

Канада, Япония и ряд европейских стран (например, Ирландия и Соединенное Королевство) приняли официальные программы в целях предоставления права использования экологического штампа только в случае изделий, которые, по их мнению, отвечают высшим нормам экологического качества. Следует отметить, что в адрес этой программы была высказана определенная критика в связи с тем, что система таких штампов может привести к введению торговых барьеров, поскольку на практике она ставит в выгодные условия производителей страны, которая предоставляет право нанесения штампа.

[20] признавая обеспокоенность общественности в связи с преднамеренным высвобождением генетически измененных организмов в окружающую среду и необходимость повышения открытости и большего участия общественности в процессе принятия решений в этой области,

Тот факт, что Конвенцию пришлось разрабатывать с учетом множества различных систем, интересов и традиций, существующих в странах региона ЕЭК ООН, нигде не проявляется столь резко, как в случае генетически измененных организмов (ГИО). ГИО рассматриваются в двадцатом пункте преамбулы и в пункте 11 статьи 6. Признавая необходимость повышения открытости и большего участия общественности в процессе принятия решений в связи с ГИО, Конвенция, тем не менее, допускает более низкий уровень такого участия, что нашло отражение в пункте 11 статьи 6. Это положение предполагает, что Стороны могут счесть применение положений статьи 6 к какому-либо конкретному решению высвободить ГИО в окружающую среду практически неосуществимым или нецелесообразным, не указывая причин, по которым принято такое решение. (См. комментарий к пункту 11 статьи 6). Между тем, в средствах массовой информации и в рамках других форумов разворачивается полемика вокруг разработки политики в области ГИО.

В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, министры по окружающей среде, принявшие участие в работе Орхусской конференции, признали важность применения Конвенции к преднамеренному высвобождению ГИО в окружающую среду и просили Стороны продолжить разработку Конвенции в части ГИО на их первом совещании с учетом работы, проделанной в рамках Конвенции о биологическом разнообразии по подготовке протокола по биологической безопасности. Переговоры по Картахенскому протоколу по биологической безопасности к Конвенции о биологическом разнообразии проходят трудно, причем наибольшие разногласия проявились между так называемой «группой Майами» в составе стран-экспортеров зерна и другими группировками. На момент подготовки настоящего документа переговоры были продлены до января 2000 года.

Обеспокоенность общественности по поводу продукции и сортов на базе ГИО вынудила Европейский совет выступить с предложением пересмотреть свои директивы по ГИО, в том числе, в целях повышения открытости.

[21] будучи убеждены в том, что осуществление настоящей Конвенции будет способствовать укреплению демократии в регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций,

Этот пункт сформулирован на основе девятого, десятого и семнадцатого пунктов преамбулы. Демократия, построенная на принципах участия общественности, уже в течение длительного времени рассматривается в качестве одного из средств укрепления доверия общественности к руководителям государства и снижения напряженности в обществе. Природоохранная деятельность является одной из важнейших областей, в которой получила развитие система участия.

Связь между Конвенцией и демократизацией была четко подтверждена в резюме Председателя седьмого Экономического форума Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (май 1999 года)⁶³. В этом документе странам настоятельно рекомендуется ратифицировать Орхусскую конвенцию в целях подтверждения их приверженности принципу участия общественности. Совещание сочло, что вопросы, являющиеся предметом Орхусской конвенции, имеют важное значение для безопасности в Европе, и рекомендовало инкорпорировать принципы Орхусской конвенции в Хартию европейской безопасности ОБСЕ. Доклад, подготовленный соответствующей рабочей группой, был поддержан даже теми государствами, которые не подписали Орхусскую конвенцию. Эта же организация, которая в свое время называлась Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), провела важную встречу по проблеме охраны окружающей среды в Софии в самый разгар демократических преобразований в 1989 году⁶⁴. Эта встреча была прервана аккредитованными журналистами, объявившими, что снаружи здания избивают мирных демонстрантов (членов природоохранной организации «Экогласность»). В ответ все страны, принимавшие участие во встрече, за исключением одной, приняли следующий проект заключений:

« [Государства-участники] ссылаются на свое обязательство в Итоговом документе Венской встречи признавать важность вклада отдельных людей и организаций, посвятивших себя делу охраны и улучшения окружающей среды, и давать им возможность высказывать свою обеспокоенность. Они подтверждают свое намерение содействовать повышению информированности общественности и углублению понимания экологических проблем.

Государства-участники подтверждают еще раз, что они уважают право отдельных лиц, групп и организаций, обеспокоенных состоянием окружающей среды, беспрепятственно выражать свои мнения, вступать в ассоциацию с другими, проводить мирные собрания, а также получать, издавать и распространять информацию по этим вопросам без каких бы то ни было юридических и административных ограничений, несовместимых с положениями СБСЕ. Эти лица, группы и организации имеют право участвовать в публичных прениях по экологическим вопросам, а также устанавливать и поддерживать прямые и независимые контакты на национальном и международном уровне.»

ЕЭК ООН представляет собой форум, в работе которого участвуют 55 стран из Северной Америки, Западной, Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии в целях разработки соответствующих инструментов своего сотрудничества. В состав ее членов входят Канада, Израиль и Соединенные Штаты, а также страны Центральной Азии и Закавказья, расположенные на территории бывшего Советского Союза. Ее основная цель – унифицировать политику и практику в своих странах-членах. Деятельность ЕЭК ООН

способствует ослаблению опасности возникновения трансграничной напряженности и разногласий между такими региональными учреждениями и органами, как Европейский союз, организация «Североамериканское соглашение о свободной торговле» (НАФТА) и Содружество Независимых Государств (СНГ), которые олицетворяют собой динамику субрегиональных интеграционных процессов. В результате сотрудничества этой организации со всеми другими органами ООН она превратилась в один из инструментов, который дает возможность этому региону выполнять свои обязательства по отношению к остальным странам мира.

В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, однозначно признается, что ратификация Конвенции будет «способствовать дальнейшему согласованию природоохранного законодательства и усилению процесса демократизации» в регионе ЕЭК ООН.

В ряде предшествующих пунктов преамбулы говорилось о том, каким образом применение Конвенции может способствовать укреплению демократических институтов. Этот пункт распространяет действие других пунктов на регион ЕЭК ООН. В ходе десятилетия, предшествовавшего принятию Конвенции, в отдельных частях этого региона произошли сильные сдвиги в политических системах и огромные скачки в демократизации. Однако даже там, где перемены не носили столь радикальный характер, усиление демократизации явилось важным фрагментом исторического пейзажа в регионе ЕЭК ООН в 90-е годы. В пределах всего региона развивалось сотрудничество между общественностью и государственными органами, что было обусловлено признанием их общих интересов, а также переосмыслением взаимоотношений между государством, с одной стороны, и отдельными гражданами и ассоциациями в обществе, с другой.

[22] признавая ту роль, которую в этой связи играет ЕЭК, и ссылаясь, в частности, на Руководящие принципы ЕЭК по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды, одобренные в Декларации министров, принятой на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы» 25 октября 1995 года в Софии, Болгария,

ЕЭК ООН играла и играет важнейшую роль в демократизации Европы через посредство механизмов защиты окружающей среды, в форме международных соглашений, проектов и хартий, и через посредство участия в процессе «Окружающая среда для Европы». Анализ экологических конвенций ЕЭК ООН свидетельствует о прогрессе в сторону предоставления больших прав и возможностей в части информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, что в итоге привело к принятию Орхусской конвенции.

Одним из основных этапов на пути к Орхусской конвенции явилось принятие Руководящих принципов ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды. Идея Руководящих принципов возникла на второй Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария) в апреле 1993 года. Тогда участие общественности было определено в качестве одного из семи ключевых элементов долгосрочной Экологической программы для Европы, предложенной Старшими советниками правительств стран-членов ЕЭК по проблемам окружающей среды и водных ресурсов (которые впоследствии были переименованы в Комитет по экологической политике). В результате этого в пункте 22 Декларации, принятой на Конференции

министров в Люцерне, министры просили ЕЭК ООН, в частности, разработать предложения по правовым, нормативным и административным механизмам в целях поощрения участия общественности в процессе принятия решений. Старшие советники учредили Целевую группу по экологическим правам и обязанностям, которой было поручено в 1994 году разработать проект руководящих принципов и другие предложения по эффективным инструментам и механизмам поощрения участия общественности в процессе принятия решений по экологическим вопросам. В январе 1995 года руководящие принципы были разработаны и в мае того же года приняты Рабочей группой старших должностных лиц, представляющих правительства, которая отвечала за подготовку Софийской конференции. Они были одобрены на третьей Конференции министров «Окружающая среда для Европы», состоявшейся в Софии в октябре 1995 года. На этой же Конференции было принято решение рассмотреть возможность разработки конвенции по этому вопросу. В январе 1996 года Комитет по экологической политике решил, что сфера действия будущей конвенции должна отражать область применения Руководящих принципов⁶⁶.

На Орхусской конференции министры конкретно рекомендовали в резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, учитывать Софийские руководящие принципы (см. введение) на начальном этапе реализации Орхусской конвенции.

Процесс «Окружающая среда для Европы» является одним из основных политических механизмов сотрудничества в области охраны окружающей среды в Европе. Он позволяет собирать вместе министров окружающей среды, а также многие организации и учреждения, занимающиеся экологическими проблемами в регионе, включая гражданские организации, на общеевропейские конференции для выработки новой экологической политики. Эти конференции позволяют министрам окружающей среды приблизительно из 55 стран встречаться и делиться опытом и идеями. (см. вставку).

«Окружающая среда для Европы»

Конференции министров в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» состоялись в 1991 году в Добржише (Чехословакия), в 1993 году в Люцерне (Швейцария), в 1995 году в Софии (Болгария) и в 1998 году в Орхусе (Дания). На Добржишской конференции министры выработали базовые принципы общеевропейского сотрудничества и призвали подготовить доклад с анализом состояния окружающей среды в Европе, который был подготовлен в 1995 году и получил название «Окружающая среда Европы: Добржишская оценка». В Люцерне министры одобрили широкую стратегию, которая получила нормативное оформление в Экологической программе действий для центральной и восточной Европы (ЭПД). В повестку дня Софийской конференции был включен анализ осуществления ЭПД и дальнейшая разработка Экологической программы для Европы (ЭПЕ). Кроме того, Конференция решила разработать региональную конвенцию, касающуюся участия общественности, с привлечением НПО, которая, в принципе, положила начало переговорам по Орхусской конвенции⁶⁷. Четвертая Общевропейская конференция министров окружающей среды в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» состоялась в июне 1998 года в Орхусе. Эта Конференция ознаменовалась подписанием Орхусской конвенции⁶⁸. К другим итогам относится подписание протоколов к Конвенции о трансграничном загрязнении на большие расстояния по тяжелым металлам и по стойким органическим загрязнителям, утверждение Общевропейской стратегии постепенного прекращения использования этилированного бензина и одобрение Основных направлений энергосбережения в Европе.

Сегодня процесс «Окружающая среда для Европы» строится на трех центральных программах: Экологическая программа для Европы (ЭПЕ), Экологическая программа действий для Центральной и Восточной Европы (ЭПД) и Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия, принятая на Софийской конференции 1995 года⁶⁹. До вступления в силу Орхусской конвенции в качестве четвертой центральной программы может рассматриваться осуществление руководящих принципов доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. После вступления в силу Конвенция начнет свою собственную жизнь вне рамок процесса «Окружающая среда для Европы», который будет сосредоточен на новых инструментах, таких, как Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер⁷⁰.

[23] принимая во внимание соответствующие положения Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, принятой в Эспо, Финляндия, 25 февраля 1991 года, Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий и Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, принятых в Хельсинки 17 марта 1992 года, а также других региональных конвенций,

В ходе последних 10 лет страны региона ЕЭК ООН были весьма активны в деле заключения целого ряда природоохранных договоров по таким вопросам, как оценка трансграничного воздействия на окружающую среду, трансграничное воздействие промышленных аварий и трансграничные водотоки. Во всех этих Конвенциях в той или иной степени рассматриваются вопросы доступа к информации и участия общественности, а в некоторых из них даже затрагивается вопрос доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Орхусская конвенция основана отчасти на опыте применения этих вышеупомянутых инструментов. В пункте 2b) статьи 10 этой Конвенции Сторонам предлагается рассматривать, в ходе ее реализации, опыт применения других многосторонних соглашений.

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 1991 год) обязывает Стороны производить оценку воздействия на окружающую среду некоторых видов деятельности на начальных этапах планирования и налагает общее обязательство на государства уведомлять друг друга и консультироваться по крупным проектам, которые могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие⁷¹. Она включает самые современные положения, регламентирующие участие общественности, которые когда-либо встречались в соглашениях ЕЭК ООН до Орхусской конвенции, в порядке признания важности вовлечения общественности в соответствующие процессы принятия решений с той и другой стороны границ. В приведенной ниже таблице перечисляются основные положения трех Конвенций ЕЭК ООН, в которых рассматривается доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Название конвенции	Цель	Положения, связанные с
--------------------	------	------------------------

		Орхусской конвенцией
Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте	Предусматривает обязательства Сторон производить оценку воздействия на окружающую среду на начальном этапе планирования в целях предотвращения значительного вредного воздействия в результате планируемой деятельности, а также в целях его уменьшения и контроля за ним.	1 (х), 2.2; 2.6; 3.8; 4.2 и добавления III и IV(11)
Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий	Предотвращение промышленных аварий, обеспечение готовности к ним и ликвидация последствий аварий, которые могут привести к трансграничному воздействию, включая воздействие аварий, вызванных стихийными бедствиями, а также международное сотрудничество, касающееся взаимной помощи, исследований и разработок, обмена информацией и технологией в области предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий.	1(j); 3.1; 3.2; 9
Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер	Предотвращение, ограничение и сокращение любого трансграничного воздействия, связанного с охраной и использованием трансграничных водотоков.	11.3; 16

[24] сознавая, что принятие настоящей Конвенции будет способствовать дальнейшему укреплению процесса «Окружающая среда для Европы» и развитию итогов четвертой Конференции министров в Орхусе, Дания, в июне 1998 года,

Процесс «Окружающая среда для Европы» описан выше (см. двадцать второй пункт преамбулы и вставку). Подписание Орхусской конвенции 35 странами и Европейским сообществом явилось одним из центральных событий на Конференции. Декларация министров по окружающей среде гласит следующее:

«Мы рассматриваем Орхусскую конвенцию, предусматривающую признание прав граждан в отношении окружающей среды, в качестве значительного шага вперед как в области охраны окружающей среды, так и в области демократии. Мы призываем все государства, которые еще не подписали эту Конвенцию, предпринять необходимые шаги для того, чтобы стать Сторонами Конвенции⁷².»

договорились о нижеследующем: