

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Общая часть Орхусской конвенции состоит из описания цели (статья 1), определений (статья 2) и общих положений (статья 3). Цель Конвенции выражает ее общее назначение и ставит ее в более широкий контекст международного экологического права и международного права устойчивого развития. Этот момент следует все время иметь в виду при толковании и реализации более конкретных положений Конвенции. В толковании и осуществлении Конвенции важную роль также играют определения. В связи с огромным разнообразием правовых систем в регионе ЕЭК ООН важно определить как можно точнее те термины, которые занимают в Конвенции центральное место. Это позволит обеспечить более последовательное осуществление Конвенции в рамках внутренней правовой системы всех Сторон.

И, наконец, в Конвенции устанавливаются правила и принципы, которые должны применяться в процессе ее осуществления. Эти общие положения оказывают более сильное воздействие, нежели пункты преамбулы, поскольку они представляют собой строгие обязательства, которые закреплены в тексте Конвенции. Они обеспечивают своего рода общую схему ее осуществления и выражают определенные ценности, которые должны учитываться в процессе реализации.

Статья 1

ЦЕЛЬ

Это положение устанавливает общие задачи и ценности, заложенные в Конвенции. Являясь частью основного текста Конвенции, оно имеет даже больший вес по сравнению с преамбулой, поскольку оно проливает свет на толкование остальных положений. Его важное значение состоит еще и в том, что оно тесно связано с предшествующими международными и внутренними экологическими нормами и нормами в области прав человека и в то же время соединяет в себе элементы различных тенденций в области международного права в виде новой сжатой формулировки. Вопреки или, возможно, в силу своей краткости оно является глубоко содержательным по своей терминологии, которая имеет важное значение не только для самой Конвенции, но и для всеобщего развития международного права в области окружающей среды и устойчивого развития.

Для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая Сторона гарантирует право на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями настоящей Конвенции.

Самой заметной отличительной чертой статьи 1 является то, что в ней четко констатируется тот факт, что в Орхусской конвенции рассматриваются основные права человека, т.е. права, которыми обладает каждый человек. На сегодняшний день это – самая четкая в международном праве констатация основного права на здоровую окружающую среду⁷³. Если Рио-де-Жанейрская декларация гласит, что люди «имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой», то впоследствии эта концепция постоянно развивалась в результате целой серии событий в области внутреннего и международного права и внутренней и внешней политики, увязывая четко установленные права, такие, как право на жизнь и право на здоровье, с необходимостью обеспечить здоровую и хорошо сохранившуюся окружающую среду⁷⁴. Хотя в Конвенции нет четкого указания на то, что это право существует, тем не менее она ссылается на него, как на непреложный факт. С учетом полемики, развернувшейся вокруг вопроса о том, существует ли такое право на самом деле, это, возможно, выглядит слишком оптимистично⁷⁵. Однако когда Конвенция вступит в силу, это уже будет свершившимся фактом, хотя точная формулировка и смысл этого права будут оставаться в течение некоторого времени предметом для споров⁷⁶.

Упомянутая здесь концепция равноправия поколений, смысл которой заключается в необходимости учета воздействия нынешней деятельности на благосостояние будущих поколений, полна смысла. Учет интересов будущих поколений является одной из фундаментальных особенностей устойчивого развития. Основная обязанность человека охранять и улучшать окружающую среду на благо нынешнего и будущих поколений была сформулирована на глобальном уровне еще в 1972 году в принципе 1 Стокгольмской декларации, однако Орхусская конвенция – это первый международный правовой

инструмент, в котором эта концепция получила развитие и приобрела форму правовых обязательств. Укрепление связи между экологическими правами и правами человека позволяет расширить рамки толкования и возможности осуществления Конвенции. См. также комментарий к преамбуле, в частности к первому, пятому, шестому и седьмому пунктам.

По существу, основной темой Конвенции является не право на здоровую окружающую среду, а (главным образом) процедурные права доступа к информации, доступа к процессу принятия решений и доступа к правосудию. Вместо того, чтобы излагать право на здоровую окружающую среду в терминах, выражающих стремление, как это зачастую было в прошлом на национальном уровне, в статье 1 Сторонам дается указание, какие необходимо принимать меры с целью гарантировать основное право нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для здоровья и благосостояния. Тем самым она устанавливает связь между практическими, легко понятными правами, например теми, которые относятся к информации и принятию решений, и комплексом не столь легко осязаемых прав, включенных в право на здоровую окружающую среду⁷⁷. Как видно из преамбулы, Орхусская конвенция устанавливает связь между разработкой одного комплекса прав человека, прежде всего тех, которые относятся к базовым условиям жизни, включая окружающую среду, с другим комплексом прав человека, которые относятся к праву человека на самореализацию, выражение своего мнения и действие. Используя энергию участия людей, общество может сделать больше для того, чтобы положить конец деградации окружающей среды, и направить свои силы на достижение устойчивости.

В статье 1 также конкретизируется роль государства в содействии достижению этой цели. В соответствии с Орхусской конвенцией, Сторонам надлежит предусмотреть необходимые административные, юридические и практические структуры, позволяющие гарантировать право на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Это – новый подход к роли государства. Вместо того, чтобы решать все проблемы общества самому, государство в какой-то степени действует в роли судьи в процессе, в который вовлечены более широкие слои общества и который ведет к достижению, образно говоря, в большей степени «доморощенного» и полного результата. Эта концепция роли государства все больше и больше вытесняет дискредитировавшую себя концепцию, в соответствии с которой проблемы общества могут быть решены за счет искусства экспертов.

В соответствии с этим мнением, после разработки открытых и объективных процессов основная роль государства будет сводиться к обеспечению необходимых гарантий для поддержания работы. Орхусская конвенция предусматривает ряд минимальных стандартов, которыми Стороны должны руководствоваться в своей работе по обеспечению права на здоровую окружающую среду. Обязательства по Конвенции следует рассматривать именно в таком свете – не как обязательства, которые взяли на себя страны в целях поощрения добрососедских отношений, а как ценный инструмент, способствующий повышению базового уровня благосостояния народа.

Органы власти не должны рассматривать Конвенцию в качестве набора жестких и обременительных обязательств, которые хотелось бы, если не избежать полностью, то хотя бы свести до минимума, а скорее как ценный инструмент помощи в выполнении возложенной на них благородной миссии по оказанию людям поддержки в решении труднейших задач нашего времени.

Статья 2

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Определения играют важную роль в толковании и осуществлении любой конвенции. Поскольку предмет Орхусской конвенции в какой-то мере является разработка международных стандартов для внутренних правовых систем, то определения имеют исключительно важное значение. В связи с тем, что в регионе ЕЭК ООН существует множество правовых систем, весьма важно определить как можно точнее именно те термины, вокруг которых строится Конвенция. Тем самым может быть обеспечено более последовательное осуществление Конвенции в рамках внутренних правовых систем всех Сторон.

Термины, определение которых имеет важное значение в Конвенции, включают «государственный орган», «общественность», «заинтересованную общественность» и «экологическую информацию». Они помогают определить сферу применения Конвенции для тех людей, которые связаны ее обязательствами, а также для тех, кому она дает возможность пользоваться закрепленными в ней правами. Хотя в Конвенции даже не предпринимается попытка определить термин «окружающая среда» или «экологические вопросы», тем не менее, некоторое указание на смысл, который придается этим терминам в Конвенции, может быть выведено на основании определения «экологическая информация».

При анализе этого определения важно различать между сутью определения и использованием элементов, перечней и разъяснений. В Конвенции используются как исчерпывающие, так неисчерпывающие перечни. Такие слова, как «включая», «такие, как» или «в частности» указывают на то, что следующие за этими словами элементы носят неисчерпывающий характер. Кроме того, выражения «такие, как» и «в частности» также предполагают, что здесь подразумеваются известные элементы, которые не указаны конкретно, в то время как слово «включая» в этом плане более расплывчато.

Любая Конвенция включает термины, которые желательно определить. Орхусская конвенция не является исключением (см. вставку).

Термины, не определенные в статье 2

«*В рамках/в соответствии с (национальным законодательством)*» – эти и аналогичные фразы можно обнаружить в Конвенции в целом ряде случаев. К ним относятся: пункт 4 статьи 2 и пункт 1 b) статьи 6 («в соответствии с национальным законодательством»), пункт 1 статьи 4, пункты 2 и 5 статьи 5, пункты 1 и 2 статьи 9 («в рамках национального законодательства») и пункт 4 d) статьи 4 («в этих рамках»). Эти выражения можно толковать в какой-то мере свободно, и то, как они будут истолкованы, имеет чрезвычайную важность для общего осуществления Конвенции. В ходе переговоров по Конвенции эти фразы рассматривались некоторыми участниками как оказывающие смягчающее воздействие на конкретные обязательства, а другими как относящиеся только к методу осуществления, хотя их точный смысл так и не был установлен. На фоне этой нечеткости самое лучшее, что можно сделать в настоящее время, – это высказать несколько, к счастью, хорошо обоснованных соображений относительно толкования этих терминов с учетом принципов и целей Конвенции. В конечном итоге, ответственность за их полное осуществление должны взять на себя Стороны.

Одно из возможных толкований состоит в том, что эти термины характеризуют прежде всего аспект гибкости в средствах осуществления, но отнюдь не степень, в которой должно быть выполнено рассматриваемое основное обязательство. Это толкование в значительной мере строится на концепции, в соответствии с которой обязательства международных соглашений должны быть, по мере возможности, четкими. В соответствии с этим толкованием, неспособность ввести в действие законодательство не может служить оправданием для невыполнения данной Стороной этого основного обязательства, равно как не может служить основанием и быть оправдано и невыполнение Стороной конкретного положения, если у нее уже было до этого национальное законодательство по данному вопросу. Эта формулировка просто обеспечивает некоторую степень гибкости в отношении средств, которые могут быть использованы Сторонами для выполнения обязательств и соблюдения принципов Конвенции в рамках своих национальных правовых систем. Если для выполнения этого обязательства необходимо, предположим, ввести соответствующее законодательство, то требования этого законодательства могут толковаться в разных Сторонах по-разному в зависимости от их национальных систем. Вместе с тем эта гибкость имеет свои пределы. Она не дает Сторонам права вводить в действие или сохранять национальное законодательство, которое снижает степень строгости рассматриваемого обязательства или противоречит ему.

Второе возможное толкование заключается в том, что эти термины привносят элемент гибкости не только в отношении средств осуществления обязательств, но и в отношении степени и/или содержания самих обязательств. В некоторых случаях более или менее ясно, что различия в национальном законодательстве или в правовых системах могут так или иначе сказаться на сфере применения конкретного положения. В качестве примера здесь можно привести определение «значительного» экологического воздействия. В соответствии с пунктом 1 статьи 6, Стороны обязаны применять положения статьи 6 к решениям по предлагаемым видам деятельности, которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду. В случае этих предлагаемых видов деятельности, не перечисленных в приложении 1, Стороны должны определить в соответствии с их национальным законодательством, окажет ли данный вид деятельности значительное воздействие на окружающую среду. Таким образом, различия в правилах или критериях определения того, что является значительным для той или иной Стороны, смогут привести к различиям в сфере применения Конвенции к соответствующим видам деятельности, хотя такие различия могут быть со временем сглажены на совещании Сторон. Здесь следует отметить, что в ситуациях такого рода термин «в соответствии с национальным законодательством» особенно применим.

Идея о том, что фразы «в соответствии с национальным законодательством» или «в рамках национального законодательства» могут привнести элемент гибкости в содержание основных обязательств по Конвенции, более проблематична. Предоставление Сторонам возможности избежать выполнения некоторых обязательств на этом основании привело бы к неравному осуществлению Конвенции и по существу к усилению различий в толковании. Это позволило бы одним странам относиться к положениям менее серьезно по сравнению с другими и тем самым привело бы к подрыву Конвенции в целом. Тем не менее, факт остается фактом: такое толкование дает Сторонам больше гибкости в толковании и осуществлении.

В целом, такая гибкость нужна в силу особого характера Орхусской конвенции, в которой перемешаны не просто традиционные экологические аспекты, а экологические и гражданские. Определенную роль в создании этих формул сыграла дискуссия по поводу того, как обеспечить, чтобы Конвенция была «минимумом», а не «максимумом» (см. комментарий к пунктам 5 и 6 статьи 3). Если в какой-либо конвенции принят «традиционный» подход к той или иной экологической проблеме, который выражается в регулировании поведения и обеспечении соблюдения установленных количественных норм, то тогда легко увидеть, как она будет работать в качестве «минимума» – в этом случае Стороны вправе ввести более строгие требования к охране окружающей среды. Поскольку международное право в данной конкретной области постоянно развивается и Стороны помогают друг другу в осуществлении, то в этом случае может происходить «унификация в сторону ужесточения».

Однако Орхусская конвенция применяется не только к традиционным командным средствам достижения целей защиты окружающей среды, но и к различным аспектам административных и государственных процедур и видов практики, которые в разных местах могут быть разными. Понятие «унификация в сторону ужесточения», хотя и имеет смысл для Конвенции в целом, к вопросам, включающим элемент взаимного уважения различных правовых традиций, применимо в меньшей степени. Поэтому, чтобы подчеркнуть это уважение, в различных местах Конвенции используется слово «рамки» или общая структура национального законодательства. Это не означает, что данной Стороне нет нужды вносить изменения в свою основную правовую систему, если это необходимо для соблюдения обязательств по Конвенции, но даже в случае внесения этих необходимых изменений все еще можно говорить о том, что данная Сторона выполнила обязательство в рамках своего национального законодательства.

Термин «в рамках национального законодательства» также может быть истолкован как указание Сторонам на то, что они должны предусмотреть более детальные положения, нежели те общие положения, которые содержатся в Конвенции. Здесь учтена правовая система многих стран региона ЕЭК ООН, в соответствии с которой международные соглашения непосредственно применимы в данной стране в тех случаях, когда в ее законодательстве есть пробел. Международные соглашения имеют преимущественную силу над внутренним законодательством, которое им противоречит, и даже систематически вытесняют его. В этой связи, возможно, было бы необходимо включить такую формулировку с целью указать, что Конвенция должна только квалифицировать, а не вытеснять существующее национальное законодательство по данному вопросу.

Согласно толкованию «гибкость в методе», фраза «в соответствии с национальным законодательством» свидетельствует о наличии более прямой связи с тем вопросом, который, возможно, уже охвачен национальным законодательством. Это один из способов рассмотрения в Конвенции проблем, которые могут получить независимое развитие в рамках национального права. Помимо приведенного выше примера относительно «значительного» экологического воздействия, можно привести и другой пример, касающийся требований, предъявляемых к НПО. Там, где НПО предоставляются конкретные права в рамках соответствующей процедуры, можно говорить о том, что они удовлетворяют требованиям «в соответствии с национальным законодательством». Например, Сторона А может требовать, чтобы НПО насчитывала не менее 10 членов и удовлетворяла соответствующему критерию географического распределения. В будущем численные требования к НПО могут быть снижены до не менее восьми человек, или же может быть отброшен критерий географического распределения. До тех пор, пока это изменение не будет противоречить некоторым другим положениям Конвенции, оно автоматически будет включаться в режим Конвенции. В принципе, эти слова аналогичны таким формулировкам, как «предусмотренные национальным законодательством» или «в тех случаях, когда это предусмотрено в национальном законодательстве».

Для целей настоящей Конвенции:

1. «Сторона» означает, если в тексте не содержится иного указания, Договаривающуюся Сторону настоящей Конвенции;

Государство или региональная организация экономической интеграции, которая сообщила о своем намерении взять на себя обязательства по какой-либо конвенции, становится Стороной этой конвенции после ее вступления в силу. (Анализ случая региональных организаций экономической интеграции см. в комментарии к статье 17.) Намерение взять на себя обязательства по конвенции может быть сообщено различными способами в зависимости от конституционного порядка данного государства или региональной организации экономической интеграции. Орхусская конвенция открыта для подписания государствами и региональной организацией экономической интеграции в регионе ЕЭК ООН до 21 декабря 1998 года (см. статью 17). Статья 20 Конвенции предусматривает, что она вступает в силу на девятый день после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении. (Более подробно о подписании, сдаче на хранение, ратификации, принятии, одобрении или присоединении и вступлении в силу см. в комментарии к статьям 17-20.)

Это определение не следует путать с определением «сторона» в его обычном правовом смысле. Например, в пункте 4 g) статьи 4 говорится о «третьей стороне», т.е. о лице, которое не является стороной конкретного соглашения или сделки, но которое может иметь в ней права или интересы. В комментарии иногда используется термин «сторона» в том случае, когда речь идет о юридическом или физическом лице, которое принимает участие в конкретной процедуре (например, см. комментарий к пункту 9 статьи 6), или интерес которого затронут иным образом. В тексте и комментарии этот термин в том смысле, в котором он определен в Конвенции, всегда пишется с прописной буквы. Если же он используется в своем обычном правовом смысле, то он пишется со строчной.

2. «Государственный орган» означает:

Определение государственного органа имеет важное значение для определения сферы действия Конвенции. Хотя в тексте четко указано, что он не применяется к законодательной или судебной деятельности, он тем не менее предназначен для применения к целому спектру исполнительной или государственной деятельности, в том числе и к той деятельности, которая связана с законодательными процессами. Это определение разбито на три части, с тем чтобы обеспечить как можно больший охват. Появившиеся в последнее время «приватизированные» варианты обеспечения государственных услуг привнесли в это определение дополнительную сложность. В Конвенции делается попытка уточнить, что такие нововведения не исключают государственные службы и виды деятельности из сферы применения концепций вовлечения, информирования и участия общественности.

а) администрацию на национальном, региональном и другом уровне;

«Государственный орган» включает «правительство» – термин, который в свою очередь включает учреждения, институты, департаменты, органы и другие подразделения политической власти на всех географических или административных уровнях. В обычной ситуации этим термином охватываются национальные министерства и ведомства и их региональные и местные отделения, министерства и ведомства штатов, регионов или провинций или их региональные и местные отделения, а также местные или муниципальные отделения органов самоуправления, например, те, которые встречаются в городах или деревнях.

Следует подчеркнуть, что по Конвенции государственные органы не ограничиваются «органами, отвечающими за окружающую среду» в рамках правительства. Неважно, работает ли представитель конкретного государственного органа в министерстве или инспекции по охране окружающей среды и понимает ли он, что его функции связаны с окружающей средой. Все государственные органы, какие бы функции они ни исполняли, подпадают под действие подпункта а).

б) физических или юридических лиц, выполняющих государственные административные функции в соответствии с национальным законодательством, включая конкретные обязанности, деятельность или услуги, имеющие отношение к окружающей среде;

«Государственный орган» также включает физических или юридических лиц, которые выполняют государственную административную функцию, т.е. функцию, выполняемую правительственными органами, как она определена в национальном законодательстве. То, что считается государственной функцией в соответствии с национальным законодательством, может определяться в разных странах по-разному. Однако при прочтении этого подпункта вместе с подпунктом с) ниже явствует, что для выполнения функций, предусмотренных в данном подпункте, требуется определенное правовое основание. Что же касается подпункта с), то он охватывает более широкий круг ситуаций. Как и в подпункте а), конкретное лицо не обязательно должно работать в области окружающей среды. Любое лицо, уполномоченное законом выполнять любую государственную функцию, подпадает под определение «государственного органа». Ссылки на вопросы окружающей среды приведены здесь лишь в качестве примеров государственных административных функций и для эмфазы.

Физическое лицо – это человек, а «юридическое лицо» – это субъект деятельности, учрежденный в административном, законодательном или судебном порядке, который правомочен заключать договоры от своего собственного имени, выступать в суде в качестве ответчика или истца и принимать решения через посредство агентов, каковыми могут быть товарищества, корпорации или фонды. Если какое-либо государственное подразделение может быть лицом, то такие лица уже охватываются подпунктом а) определения «государственный орган». Под эту категорию подпадают государственные корпорации, учрежденные в соответствии с законодательством или законодательными актами государственного органа, указанного в подпункте а). Виды органов, которые могут

охватываться этим подпунктом, включают коммунальные службы и полугосударственные органы, такие, как органы водного хозяйства.

с) любых других физических или юридических лиц, выполняющих государственные обязанности или функции или оказывающих населению услуги, имеющие отношение к окружающей среде, под контролем органа или лица, указываемого в подпунктах а) или б) выше;

В дополнение к правительству и лицам, выполняющим государственные административные функции, это определение государственного органа также включает других лиц, выполняющих государственные обязанности или функции или оказывающих населению услуги, имеющие отношение к окружающей среде, под контролем государственных органов других категорий. Между этим и другими подпунктами есть два ключевых различия. Одно из различий между подпунктами с) и б) кроется в источнике власти лица, выполняющего государственные функции или оказывающего услуги населению. Он отличается от подпункта б) в том плане, что рассматриваемые в нем органы получают свою власть не на основании национального законодательства, а косвенно через посредство контроля, осуществляемого теми, кто определен в подпунктах а) и б). Это различие также находит отражение в используемой терминологии, поскольку в данном подпункте используется термин «государственные обязанности или функции», который шире, чем определение «государственные административные функции», использованное в подпункте б) для обозначения связи между законом и государственной администрацией. Это положение аналогично положению статьи 6 Директивы Совета 90/313/ЕЕС, в которой речь идет об органах, выполняющих государственные обязанности и действующих под контролем государственных органов. Однако пункт 2 с) статьи 2 заполняет пробел, который есть в Директиве, поскольку он включает не только лиц, работающих под контролем государственных органов, но и лиц, которые могут работать не под их контролем, а под контролем тех лиц, о которых говорится в пункте 2 б) статьи 2. К ним могут относиться сервисные фирмы или другие компании, которые действуют под контролем либо государственных органов, либо других органов, которые облечены государственными функциями на основании закона. Например, водохозяйственные функции могут выполняться либо государственным учреждением, либо частной структурой. В последнем случае положения Конвенции будут применимы к этой частной структуре, поскольку она выполняет государственные функции управления водным хозяйством под контролем государственного органа.

Второе ключевое различие характерно для подпункта с), которое отличает его от предыдущих подпунктов. Если в подпунктах а) и б) содержится определение государственных органов и лиц, выполняющих государственные функции, без указания на конкретный вид деятельности, то в этом подпункте такое указание, которое ограничивает сферу действия определения, есть. В соответствии с этим подпунктом государственными органами могут быть только лица, выполняющие государственные обязанности или функции или оказывающие населению услуги, имеющие отношение к окружающей среде.

Этот подпункт, как минимум, охватывает физических или юридических лиц, которые относятся к категории общественной собственности, например, коммунальные предприятия по обслуживанию населения. Он может также охватывать субъектов деятельности, находящихся в государственной или частной собственности, которые оказывают услуги населению и в случае которых такой субъект деятельности, обеспечивающей услуги, может обязывать жителей платить сборы или выполнять конкретную деятельность, например связанную со сбором мусора. Кроме того, под определение могут подпадать субъекты, оказывающие услуги населению, которые связаны с окружающей средой или являются предметом нормативно-правового контроля.

Данное положение также отражает некоторые тенденции в сторону приватизации государственных функций, которые наблюдаются в регионе ЕЭК ООН. В ходе переговоров по Конвенции Бельгия, Дания и Норвегия сделали заявление в порядке толкования этого определения. По их мнению, субъект, политика которого или другие важнейшие принимаемые им меры подлежат утверждению или должны являться предметом решения государственных органов, считается, в целях настоящей статьи, находящимся под контролем таких органов. В ряде случаев эти субъекты представляют собой акционерные компании, созданные и/или финансируемые правительством, которые выполняют некоторые функции, относящиеся обычно к сфере компетенции государственных органов. Например, Нидерландской компании по энергетике и окружающей среде были официально делегированы полномочия по выделению субсидий на энергосберегающую деятельность, хотя эта функция практически является компонентом энергетической политики правительства Нидерландов⁷⁸.

Проиллюстрировать применимость этого положения можно с помощью примера по Соединенному Королевству. Там государственные функции, которые ранее осуществлялись государственными органами, были переданы в результате процесса приватизации открытым акционерным обществам. К ним относятся крупнейшие поставщики природного газа и электричества, а также службы по очистке стоков и водоснабжению. В случае служб водоснабжения их деятельность может в значительной степени регулироваться правительством с обязательством вести финансовые счета по этим услугам отдельно от счетов по другим видам деятельности. По делу, рассматривавшемуся в Соединенном Королевстве на предмет применимости директив Европейского сообщества к таким компаниям водоснабжения, судья заключил, что такое предприятие сферы услуг является «порождением государства» и в этой связи охватывается директивой⁷⁹.

Осуществление Конвенции будет улучшено, если Стороны четко определяют, какие субъекты охватываются этим подпунктом. Это можно было бы сделать с помощью категорий или списков, предоставляемых в распоряжение общественности.

d) учреждения любой региональной организации экономической интеграции, указываемой в статье 17, которая является Стороной настоящей Конвенции.

Наконец, государственным органом в соответствии с Конвенцией могут быть учреждения региональной организации экономической интеграции. Статья 17 относится к

региональным организациям экономической интеграции, созданным суверенными государствами – членами ЕЭК, если эти государства передают им свою компетенцию в вопросах, регулируемых Конвенцией (более подробно см. в комментарии к статье 17). Одним из примеров такой организации является Европейское сообщество (ЕС). Европейское сообщество подписало Орхусскую конвенцию, в результате чего после ее ратификации многие из его учреждений – например, Европейская комиссия, Совет Европейского союза, Экономический и социальный совет, Комитет регионов, Европейское агентство по окружающей среде и Статистическое управление – могут рассматриваться в качестве государственных органов по смыслу Конвенции.

Обеспечение большей гласности процесса принятия решений в ЕС – большой шаг вперед по сравнению с положениями Директивы Совета 90/313/ЕЕС, которая, хотя и является обязательной для всех государств-членов, к учреждениям самого ЕС не применяется. До настоящего времени их работа регулировалась добровольными кодексами поведения. Такое изменение подтверждает положительную тенденцию в сторону большей гласности и более широкого участия в процессе принятия решений в учреждениях ЕС, созданных в соответствии с положениями Амстердамского договора, предоставляющего Европейскому парламенту более широкие полномочия и предписывающего Комиссии большую подотчетность по сравнению с Маастрихтским договором. Тот факт, что ЕС подписало Конвенцию, свидетельствует о его намерении следовать этой тенденции. При подписании Орхусской конвенции Сообщество заявило, что его учреждения будут подпадать под действие ее положений наряду с национальными органами⁸⁰. Это также соответствует Амстердамскому договору, предусматривающему пересмотр применяемых в Комиссии и Совете правил доступа к документам, которые находятся в их распоряжении.

Орхусская конвенция и учреждения Европейского сообщества

Европейское сообщество подписало Орхусскую конвенцию в июне 1998 года. Правовой анализ юридической системы ЕС дает возможность сделать следующие выводы:

- Термин «учреждение» в случае Сообщества будет охватывать не только учреждения, перечисленные в статье 4 Договора о создании ЕС, но и такие органы Сообщества, как Экономический и социальный совет и Комитет регионов, а равно подчиненные им учреждения, такие, как Европейское агентство по окружающей среде.
- Совет в принципе должен будет следовать обязательствам по Конвенции, например, при обсуждении международных природоохранных конвенций.
- Комиссия не должна рассматриваться, по смыслу Конвенции, как действующая в «законодательном качестве».
- Область применения термина «национальное законодательство» следует расширить, с тем чтобы в него входили и нормативные акты Сообщества.

Это определение не включает органы и учреждения, действующие в судебном или законодательном качестве;

Органы или учреждения, действующие в законодательном или судебном качестве, не включены в определение государственных органов. Это обусловлено совершенно иным характером процесса принятия решений в органах, действующих либо в законодательном качестве, когда избранные представители в большей степени подотчетны общественности в рамках избирательного процесса, либо в судебном качестве, когда суды могут применять закон беспристрастно и профессионально, невзирая на общественное мнение. Многие положения Конвенции не должны применяться к органам, действующим в судебном качестве, с целью гарантировать независимость судебной системы и защитить права сторон в судебном процессе (см. также комментарий к статье 9).

Это исключение относится не только к парламентам, судам или местным советам, но и к исполнительным ветвям власти, когда они выполняют законодательные или судебные функции. Пример первого утверждения можно найти в случае муниципальных советов, которые иногда действуют как в законодательном, так и в исполнительном качестве. Когда они действуют в исполнительном качестве, они подпадают под действие Конвенции; когда они действуют в законодательном качестве, этого не происходит.

Вовлечение исполнительной ветви власти в разработку законов в сотрудничестве с законодательной ветвью заслуживает особого упоминания. Сотрудничество между исполнительной ветвью и законодательной ветвью власти в разработке нормативных положений признается в статье 8. Поскольку деятельность государственных органов по разработке правил, законов и нормативных актов однозначно охватывается настоящей статьей, вполне логично предположить, что Конвенция не рассматривает эти виды деятельности в качестве деятельности, выполняемой в «законодательном качестве». Таким образом, органы исполнительной власти, занимающиеся такой деятельностью, являются, по смыслу Конвенции, государственными органами. И наоборот, если законодательные органы власти занимаются деятельностью, не относящейся к их законодательным функциям, то они могут подпадать под определение «государственного органа» в соответствии с Конвенцией. Например, когда Европейский парламент принимает резолюции по экологическим вопросам или в связи с международными природоохранными соглашениями, то вполне возможно, что он действует не в законодательном качестве, и в этом случае к нему могут применяться некоторые положения Конвенции.

Следует отметить, что в Конвенции нет ничего, что препятствовало бы парламентам или другим законодательным органам применять правила Конвенции *mutatis mutandis* к своим собственным процедурам. И хотя законодательная функция исключена из сферы действия Конвенции, тем не менее в одиннадцатом пункте преамбулы содержится призыв к законодательным органам осуществлять принципы Конвенции. В сентябре 1997 года группа членов парламента выступила со «Стокгольмским заявлением», в котором они поддержали применимость, в частности, положений Конвенции, касающихся информации, к парламентам, и разработали принципы участия общественности в «законодательной работе».⁸¹ Наконец, в резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, подчеркивается

ключевая роль, которую призваны играть парламенты, региональные и местные органы власти и НПО в осуществлении Конвенции.

3. «Экологическая информация»

Определение экологической информации по своей важности занимает центральное место в статье 4 о доступе к экологической информации и в статье 5 о сборе и распространении экологической информации. То, что представляет собой экологическая информация с точки зрения ее возможного содержания, в Конвенции разъясняется в какой-то мере косвенно. Тематика экологической информации приводится в разбивке по трем категориям, причем по каждой категории приводятся в целях иллюстрации соответствующие перечни. Эти перечни не исчерпывающие.

В любом случае, определение экологической информации – это, конечно же, минимальное требование; Стороны могут использовать более широкое определение. Некоторые страны в регионе ЕЭК ООН не проводят различия между экологической информацией и другими видами информации, которые есть в распоряжении государственных органов. В этих странах законодательство или административные традиции предусматривают, что вся информация с некоторыми ограничениями, которая находится в распоряжении государственных органов, должна быть доступна для общественности. К числу Сторон, в которых действуют законы, предусматривающие общий доступ к информации, в результате чего нет нужды определять, является данная информация «экологической» или нет, относятся Финляндия, Нидерланды, Швеция, Украина и Соединенные Штаты. В Дании действует общий закон об информации и специальный закон об экологической информации.

В Орхусской конвенции нет определения «окружающей среды». Пункт 3 статьи 2 важен не только потому, что он четко связан с положениями Конвенции, касающимися информации, но и потому, что он дает косвенное определение в Конвенции того, что относится к сфере окружающей среды. В этой связи логично толковать область применения терминов «окружающая среда» и «экологический» в соответствии с подробным определением «экологической информации» во всех случаях, где эти термины используются в других положениях Конвенции.

означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о:

Экологическая информация может быть в любой материальной форме, в том числе в письменной, аудиовизуальной и электронной. Таким образом, бумажные документы, фотографии, иллюстрации, видео- и аудиозаписи и компьютерные файлы – все это примеры материальной формы, которую может принимать информация. Все другие не упомянутые материальные формы, которые существуют в настоящее время и будут разработаны в будущем, также подпадают под это определение. См. также 15 пункт преамбулы об электронных средствах связи.

Здесь также важно проводить различие между документами и информацией. Конвенция гарантирует доступ к *информации*. Формулировка «материальная форма» не означает, что определение экологической информации ограничивается конечными продуктами или другой информацией, как это можно было бы формально понять. Информация в «сырой» и необработанной форме должна быть в такой же степени доступна, как и документы.

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

В соответствии с Конвенцией, экологическая информация включает любую информацию в материальной форме, относящуюся к состоянию элементов окружающей среды. Для иллюстрации в Конвенции перечисляются примеры того, что понимается под «элементами окружающей среды». Элементы в этом неисчерпывающем списке включают «воздух и атмосферу», «воду», «почву», «землю, ландшафт и природные объекты» и «биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы». Некоторые из этих терминов имеют определение, соответствующее здравому смыслу, и в дополнительных технических определениях не нуждаются. Однако здесь целесообразно отметить, что к определению элементов окружающей среды могут иметь отношение некоторые международные соглашения. Например, что касается «воздуха и атмосферы», то этот термин было бы полезно сопоставить с определением «атмосферного воздуха», содержащимся в Директиве Совета ЕС 96/62/ЕС от 27 сентября 1996 года об оценке и контроле за качеством атмосферного воздуха. Директива определяет «атмосферный воздух» как «... наружный воздух в тропосфере, за исключением рабочих мест»⁸². Более широкое определение, содержащееся в Орхусской конвенции, содержит в себе косвенный намек на то, что Стороны должны включить в это определение наружный воздух и воздух на рабочих местах. Кроме того, «почва, земля, ландшафт и природные объекты» сгруппированы в Конвенции вместе с целью обеспечить широкое применение и охват этого термина. Полный комплекс этих описательных терминов может быть использован в связи, например, с природными ресурсами, территориями и охраняемыми районами. «Природные объекты» могут относиться к любым природным объектам, которые имеют конкретную ценность, включая не только официально обозначенные охраняемые районы, но и, например, какое-либо дерево или парк, которые имеют местное значение или особую природную, историческую или культурную ценность. Охрана ландшафтов и природных объектов стала важным элементом охраны окружающей среды по многим причинам, включая эстетические соображения, защиту уникальных исторических или культурных районов или сохранение традиционных видов землепользования.

«Биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы» нуждаются в более подробном разъяснении. Статья 2 Конвенции о биологическом разнообразии содержит следующее определение биологического разнообразия: «Вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью

которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем». Биологическое разнообразие включает разнообразие экосистем, разнообразие видов и генетическое разнообразие, но не ограничивается ими. Кроме того, осязаемые структуры, идентифицируемые в качестве специфичных экосистем (динамичный комплекс сообщества растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, взаимодействующих как единое функциональное целое⁸³, также рассматривается в качестве компонентов биоразнообразия⁸⁴.

В соответствии с Орхусской конвенцией, генетически измененные организмы конкретно включены в качестве одного из компонентов биоразнообразия. Директива Совета от 23 апреля 1990 года о преднамеренном высвобождении в окружающую среду генетически измененных организмов (90/220/ЕЕС) содержит следующее определение генетически измененного организма: «Организм, в котором генетический материал изменен таким образом, что он не создается естественным путем в результате спаривания и/или естественной рекомбинации». (Более подробно о ГИО см. в комментарии к пункту 11 статьи 6.)

Перечень «элементов окружающей среды» не исчерпывающий, поэтому в природе могут существовать не упомянутые здесь другие элементы. Например, радиация, хотя и упомянута в подпункте b) в качестве одного из «факторов», также может рассматриваться в качестве одного из элементов окружающей среды. Кроме того, воздействие радиации на человеческое здоровье охватывается по определению только в том случае, если оно действует через окружающую среду (см. комментарий к подпункту c) ниже).

Наконец, в подпункт включено понятие «взаимодействие между этими элементами». Это положение отражает подход, принятый к комплексному предотвращению и сокращению загрязнения (ИППС), в соответствии с которым взаимодействие между элементами окружающей среды также важно, как и сами элементы. Цель директивы Европейского сообщества по ИППС⁸⁵ заключается в обеспечении комплексного предотвращения и сокращения загрязнения, обусловленного широким кругом деятельности, с помощью мер по предотвращению или, где это практически неосуществимо, сокращению выбросов из промышленных объектов в атмосферный воздух, воду и почву, включая меры по удалению отходов, с целью обеспечить высокий уровень защиты окружающей среды в целом.

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

Экологическая информация, в соответствии с Конвенцией, выходит за рамки элементов окружающей среды и их взаимодействия и включает информацию об антропогенных и неантропогенных факторах и деятельности и о мерах, которые оказывают

или могут оказать воздействие на элементы окружающей среды. Кроме того, это определение также включает экономические анализы и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Здесь необходимо, прежде всего, обсудить важный вопрос перевода текста на три официальных языка ЕЭК. Воздействие фактора, деятельности или меры не обязательно должно проявляться немедленно. Вполне достаточно, если есть вероятность того, что это воздействие на окружающую среду может произойти в будущем. В английском варианте текста используются слова «likely to affect». Буквальный перевод этого варианта текста на русский язык – «способные оказать воздействие». Степень вероятности, заложенная в этом выражении, уже достаточно неопределенна, однако между этими двумя формулировками есть четкое различие. «Likely to affect» может толковаться как означающее «скорее да, чем нет», что представляет собой определенную степень вероятности. Русский текст Конвенции, как представляется, предполагает гораздо меньшую степень вероятности («возможно, может воздействовать»). В этом плане французская формулировка ближе к русской. Различие между этими двумя формулировками потенциально существенное. В принципе неясно, каким образом это различие может быть сглажено в ходе практического применения Конвенции. Вместе с тем важно отметить, что русская формулировка в большей степени соответствует формулировке, содержащейся в других местах Конвенции, например в пункте 1 b) статьи 6, относящемся к видам деятельности, «которые могут оказывать значительное воздействие на окружающую среду».

Однозначное различие между этим положением и пунктом 1 b) статьи 6 заключается в использовании в этом пункте слова «значительное». Это различие введено по весьма практическим соображениям. В случае статьи 6, которая предусматривает обязательное применение детально разработанных процедур, ограничение ее применения к наиболее подходящим случаям является эффективным и экономичным. Таким образом, было бы разумным установить соответствующий порог исходя из «значения» потенциального воздействия на окружающую среду. Однако в тех случаях, когда речь идет об информации, эффективность обеспечивается не в результате установления какой-то пороговой величины, а в результате включения всей соответствующей информации. Таким образом, слово «значение» для определения «экологической информации» не подходит.

Сложная формулировка подпункта b) предполагает необходимость его разложения на некоторые составляющие. Схема этого разложения может быть следующей: [Факторы (такие, как вещества, энергия, шум и излучение), а также деятельность или меры (включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы), оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте а) выше,] [анализ затрат и результатов и другой экономический анализ допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;]

Таким образом, можно видеть, что информационные позиции, охватываемые подпунктом b), могут быть разбиты на две крупные категории: i) факторы и деятельность или меры и ii) экономический анализ и допущения. Первая категория далее уточняется следующим образом: учету подлежат лишь те факторы и деятельность или меры, способные

оказать воздействие на элементы окружающей среды, определенные в подпункте а). Что касается второй категории, то она уточняется с помощью ссылки на контекст, в котором производятся экономические анализы и допущения, – т.е. они должны быть использованы в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды. Таким образом, вторая категория в наибольшей степени относится к охвату информацией, определенной в соответствии с предписаниями статьи 6, например, содержание уведомления в адрес общественности, заинтересованной в конкретной процедуре принятия решений (пункт 2 статьи 6), и информация, которая должна быть предоставлена в распоряжение заинтересованной общественности (пункт 6 статьи 6).

Первая категория иллюстрируется несколькими примерами в порядке разъяснения смысла терминов. «Факторы», способные оказать воздействие на окружающую среду, включают «вещества, энергию, шум и излучение». Их в целом можно отнести к категории физических или естественных факторов. «Деятельность или меры», способные оказать воздействие на окружающую среду, включают «административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, планы и программы». Эти термины предполагают деятельность человека. Если указанные примеры можно рассматривать в основном как действия государственных органов, – хотя соглашения в области окружающей среды могут предполагать также причастность субъектов частной деятельности, – то в этом случае нет никакой логики в ограничении деятельности или мер, которые охвачены таким определением.

Само собой разумеется, что это определение включает решения по конкретным видам деятельности, таким, как разрешения, лицензии, санкции, которые оказывают или которые способны оказать (в русском тексте) или оказывают или могут они оказать (в английском тексте) какое-либо воздействие на окружающую среду. И в этом случае деятельность или меры не обязательно должны относиться к определенной категории принятия решений, которые принимаются под знаком «окружающей среды». Смысл здесь заключается в выяснении того, способны ли они оказать (в русском тексте) или могут ли они оказать (в английском тексте) воздействие на окружающую среду. Таким образом, например, информация, относящаяся к планированию транспорта или туризма, в большинстве случаев будет охватываться данным определением.

В определении конкретно упоминаются соглашения в области окружающей среды, о которых также говорится в пункте 30 статьи 5. Эта фраза относится к добровольным соглашениям, таким, как соглашения, заключаемые между правительством и промышленным сектором, и может также применяться к двусторонним или многосторонним природоохранным соглашениям между государствами. Если такие добровольные соглашения или «договоры» отнести к категории мер, способных оказать воздействие на окружающую среду, которые включены в определение «экологической информации», то это может содействовать облегчению к ним доступа. Добровольные соглашения являются следствием реализации полномочий правительства принимать правила, регламентирующие некоторые конкретные вопросы, например, содержание моющих средств или запрет на использование летучих хлорированных углеводородов. Эти соглашения иногда публикуются, иногда нет и могут заключаться в рамках комитетов, в которых

доминирующую позицию занимают либо представители отрасли, подлежащей регламентации, либо должностные лица, которые будут отвечать за обеспечение соблюдения этих правил, – ситуация, которая вызывает определенную критику.⁸⁶

И наконец, вторая категория, охватываемая пунктом b) включает экономические анализы и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды, такие, как анализ затрат и выгод. Эта категория устанавливает уместность экономического анализа в случае экологических вопросов. Поскольку от результатов экономического анализа в значительной степени зависит то, пройдет данный конкретный проект или нет, важно уметь разобраться в том, чем руководствовались его инициаторы. Количественное определение экологических параметров и «интернализация» экологических издержек – одни из самых трудных вопросов для экономистов. В этой связи важно уметь проанализировать допущения, на которых строились экономические модели, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

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

В Конвенции учитывается тот факт, что окружающая человека среда, включающая состояние здоровья и безопасности людей, объекты культуры и другие аспекты окружающей человека застроек, как правило, подвергается воздействию со стороны тех же видов деятельности, которые оказывают воздействие и на природную окружающую среду. Здесь они конкретно включены в той степени, в какой на них воздействуют или могут воздействовать состояние элементов окружающей среды или факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте b). Конвенция устанавливает четкую связь между информацией о состоянии здоровья и безопасности людей, условиях их жизни и т.д. с элементами, факторами, деятельностью или мерами, указанными в подпунктах а) и b), с целью предписать разумные ограничения на широкий спектр информации, касающейся состояния здоровья и безопасности людей, которая может охватываться этим определением. Стороны на переговорах столкнулись с такой ситуацией, в которой менее строгие формулировки привели бы к необходимости учета целого ряда данных о состоянии здоровья и безопасности людей, не связанных, согласно данному определению, с окружающей средой, таких, как информация, касающаяся конкретных медицинских процедур или безопасные правила работы с конкретными инструментами.

Состояние здоровья и безопасность людей не идентично терминам «санитарное состояние окружающей среды» или «окружающая среда и здоровье», которые используются, например, в контексте европейских региональных конференций министров в рамках ВОЗ «Окружающая среда и здоровье» (см. комментарий к четвертому пункту преамбулы). Например, здоровье человека может зависеть от многочисленных заболеваний и состояний, которые могут прямо или косвенно объясняться изменением экологических условий или их воздействием. Безопасность людей может включать безопасность от

воздействия вредных веществ, таких, как химические продукты, факторов, таких, как радиация, или других естественных или созданных человеком условий, которые воздействуют на здоровье человека в результате манипуляции с элементами окружающей среды.

В процессе полемики вокруг существования права на здоровую окружающую среду зачастую указывают, что здоровая окружающая среда – это основное условие жизни человека. В Конвенции этот момент нашел отражение во включенной в нее фразе «условия жизни людей» в качестве одной из позиций, которая может быть отнесена к категории экологической информации. «Условия жизни» в общем смысле могут подразумевать качество воздуха и воды, условия жилья и работы, относительное благосостояние и различные социальные условия.

Термин «объекты культуры» охватывает конкретные места или объекты, имеющие культурную ценность. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия дает следующее определение: «произведения человека или совместные творения человека и природы, а также зоны, включая археологические достопримечательные места, представляющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, эстетики, этнологии или антропологии» (статья 1). «Построенные сооружения» относятся к сооружениям, возведенным человеком. Это понятие не ограничивается большими зданиями или объектами, такими, как плотины, мосты, автомобильные дороги и т.д., а охватывает также небольшие сооружения и даже благоустройство участка или другие работы, изменяющие природную окружающую среду.

Вопросы, охваченные подпунктом с), зависят от их увязки с позициями, указанными в подпунктах а) и б). Если позиции, указанные в подпункте с), могут подвергаться воздействию элементов, указанных в подпункте а), или в результате их взаимодействия, то они квалифицируются как элементы экологической информации. Если позиции, указанные в подпункте с), могут подвергаться воздействию со стороны факторов, деятельности или мер, указанных в подпункте б), то они также квалифицируются как элементы экологической информации до тех пор, пока это воздействие «проходит» через экологический фильтр или среду в форме элементов, указанных в подпункте а). Например, если решение о том, какие земли подлежат охране, а какие – освоению, сказывается на социальных условиях, указанных выше, в конкретной области в результате изменения качества воздуха или воды, то:

- информация, касающаяся принятия решения, будет относиться к категории экологической информации, подпадающей под подпункт б);
- информация, касающаяся качества воздуха или воды, будет относиться к экологической информации, подпадающей под подпункт а); и
- информация о затрагиваемых социальных условиях будет относиться к экологической информации, подпадающей под подпункт с).

4. «Общественность» означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы;

Термин «общественность» означает в общем и целом «любой человек» (объяснение, что такое физические и юридические лица, см. в комментарии к пункту 2 статьи 2). Для сравнения, определение «общественность» в статье 1 (х) Конвенции Эспо означает «одно или несколько физических или юридических лиц». Это же определение можно найти и в статье 1 j) Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий. Для усиления этого термина в Орхусской конвенции также конкретно указаны ассоциации и группы. Термин «общественность» в соответствии с этим определением не ограничивается никакими условиями. Таким образом, в тех случаях, в которых права, предусмотренные Конвенцией, применяются к «общественности», вопрос о том, затрагивается ли какой-либо конкретный представитель общественности или имеет ли он заинтересованность, практически не встает.

Кроме того, применение пункта 9 статьи 3 предполагает, что никто не может быть исключен из этого определения на основании национальности, места жительства, гражданства или зарегистрированного местонахождения. Поэтому в некоторых обстоятельствах, лица, которые не являются гражданами, также могут обладать правами и иметь интересы, предусмотренные в Конвенции. Например, права, предусмотренные в статье 4, которые касаются запроса на информацию, применяются к негражданам и нерезидентам в такой же степени, как к гражданам и резидентам.

Для обеспечения последовательного применения Конвенции, возможно, необходимы дополнительные объяснения. Когда в ней речь идет об обязательстве государственных органов действовать определенным способом по отношению к общественности, например, путем предоставления ей информации, то этот термин отнюдь не означает «одно или несколько физических или юридических лиц» в том смысле, что государственный орган выполнил возложенное на него обязательство, предоставив информацию любому лицу по своему выбору. Каждое отдельное физическое или юридическое лицо пользуется всеми основными и процедурными правами, охватываемыми настоящей Конвенцией. Например, если конкретный представитель общественности делает запрос на экологическую информацию в соответствии с пунктом 1 статьи 4, то действие государственного органа, который предоставляет или предоставил запрашиваемую информацию одному или нескольким отдельным лицам или организациями, выбранным наугад, или потому, что они лучшего всего известны государственному органу, будет в данном случае недостаточным. Если по этому поводу есть какие-либо сомнения, то тогда необходимо только рассмотреть пункт 1 статьи 9, в котором предусматривается, что именно *податель просьбы* имеет право требовать рассмотрения независимым судом ответа государственного органа на его просьбу о предоставлении информации.

Аналогичным образом, распространение информации, в соответствии со статьей 5, нельзя считать достаточным, если информация распространяется среди небольшого числа физических и/или юридических лиц. То же само, когда в соответствии с пунктом 7 статьи 6 проводится публичное слушание или встреча, действия должностных лиц государственных

органов, которые выражаются в разрешении представить свои замечания одной или нескольким организациям, выбранным наугад, или потому, что она лучшего всего известны должностным лицам, будут также недостаточны. Любой представитель общественности должен иметь право представлять замечания. Таким образом, те стороны, которые традиционно допускают такое положение, при котором общественность рассматривается как нечто, что может быть представлено кем-то, – т.е. когда некоторые лица получили разрешение действовать в качестве представителей общественного мнения или его части, – должны взглянуть на права общественности под несколько иным углом.

Как указывалось выше, определение «общественности» в Конвенции отличается от других конвенций ЕЭК ООН тем, что в нее включены ссылки на ассоциации, организации или группы физических или юридических лиц. В большинстве случаев ассоциация, организация или группа физических или юридических лиц сама обладает правосубъектностью и, следовательно, уже подпадает под это определение. Поэтому данная формулировка может только толковаться как означающая, что ассоциации, организации или группы, *не обладающие правосубъектностью*, могут также рассматриваться, в соответствии с Конвенцией, как представители общественности. Однако это дополнение ограничивается ссылкой на национальное законодательство или практику. Таким образом, специальные образования могут рассматриваться как представители общественности только в том случае, если они удовлетворяют требованиям (при их наличии), установленным национальным законодательством или соответствующим сложившейся практике.

В некоторых частях теста Конвенция в какой-то мере благоприятствует природоохранным НПО, однако обычно содержит в этом случае указание на то, что отдельные люди или лица, не организованные в официальные группы, могут в равной степени участвовать в процессе принятия решений по экологическим вопросам. Это применяется к деловым кругам, а также к неприродоохранным НПО и другим, различным формам ассоциаций, образований и т.д.

5. «Заинтересованная общественность» означает общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность.

Термин «заинтересованная общественность» относится к подгруппе общественности в целом, имеющей особое отношение к конкретной процедуре принятия решений по экологическим вопросам. Для того чтобы быть представителем «заинтересованной общественности» в каком-то конкретном случае, необходимо, чтобы этот представитель общественности мог затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или чтобы он имел заинтересованность в этом процессе. Это определение относится ко второму основному элементу Конвенции – участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей

среды. Этот термин можно найти в статье 6, касающейся участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности, и в соответствующих положениях, касающихся доступа к правосудию (пункт 2 статья 9).

Как упоминалось в связи с пунктом 4 статьи 2, применение пункта 9 статьи 3 предполагает, что никто не должен исключаться из определения по признаку национальности, местожительства, гражданства или местонахождения. Поэтому в некоторых обстоятельствах лица, которые не являются гражданами, могут обладать правами и иметь заинтересованность, как это предусмотрено в Конвенции. Например, в тех случаях, когда район, который может быть затронут планируемой деятельностью, простирается на другую сторону международной границы, представители общественности в соседней стране могут считаться, в целях статьи 6, представителями «заинтересованной общественности».

Хотя термин «заинтересованная общественность» несколько уже, чем «общественность», он все же еще весьма широк. Как представляется, он выходит далеко за рамки формулировок, которые обычно встречаются в правовых определениях «достаточной заинтересованности», включая не только представителей общественности, которая может затрагиваться, но и представителей общественности, которые имеют заинтересованность в процессе принятия решений по экологическим вопросам. В это определение включаются представители общественности, юридические права которых, гарантируемые законом, могут быть ущемлены в результате планируемой деятельности. Права, которые могут затрагиваться, варьируются в зависимости от внутреннего законодательства, однако они могут включать материальные и имущественные права, а также социальные права, такие, как право не подвергаться нанесению ущерба или право на здоровую окружающую среду. Однако оно также применяется к категории общественности, у которой есть не указанная конкретно заинтересованность в процедуре принятия решений. Показательно, что пункт статьи 2 не предусматривает обязательного проявления данным лицом *правовой* заинтересованности в том, чтобы быть отнесенным к категории заинтересованной общественности. Таким образом, этот термин может охватывать как «правовую заинтересованность», так и «фактическую заинтересованность», как они определены в правовых системах стран континентальной Европы, таких, как Германия, Австрия и Польша. Лица, проявляющие только фактическую заинтересованность, как правило, не пользуются всем набором прав в рамках процедур и судебных мер защиты, предоставляемых тем, у кого есть, в соответствии с этими системами, правовая заинтересованность. Как представляется, Конвенция предусматривает одинаковый статус (по крайней мере, с точки зрения статьи 6 – процедурные права, и, возможно, статьи 9 – меры защиты) независимо от того, является ли заинтересованность фактической или правовой.

Однако другой вариант прочтения этого определения в контексте Конвенции состоит в том, что Стороны, которые дают узкое определение правовой заинтересованности в областях, охватываемых Конвенцией, обязаны расширять такие определения. Это означает, что Сторонам придется признавать субъективные права в отдельной категории случаев на основе точно изложенной озабоченности, а не на основе узко определенной имущественной или правовой заинтересованности⁸⁷.

В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, конкретно выражается признательность НПО за их «активное и конструктивное» участие в разработке Конвенции и рекомендуется и впредь принимать участие в совещании Сторон. Признавая существенную роль, которую будут играть НПО в осуществлении Конвенции, Стороны должны стремиться обеспечить, чтобы требования к НПО были не слишком обременительными или не имели под собой политической мотивировки, и чтобы каждая Сторона поощряла в рамках своей правовой системы учреждение НПО и их конструктивное участие в делах общества.

В пункте 5 статьи 2 в категорию заинтересованной общественности конкретно включены НПО, уставные цели которых преследуют охрану окружающей среды и которые отвечают «любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством». Содействует та или иная НПО охране окружающей среды или нет, может быть установлено самыми различными способами, например посредством ознакомления с ее уставом, подзаконными актами или деятельностью. «Охрана окружающей среды» может включать цели, соответствующие косвенному определению окружающей среды в пункте 3 статьи 2. Стороны могут установить соответствующие требования к НПО в рамках своего национального законодательства, однако эти требования должны соответствовать принципам Конвенции, таким, как недискриминация и недопущение технических и финансовых препятствий для регистрации. В этих пределах Стороны могут предъявлять требования, основанные на объективных критериях, которые не носят излишне запретительного характера. Например, одна из стран ЕЭК ООН требует, чтобы природоохранные НПО действовали в этой стране в течение трех лет и насчитывали не менее 2 000 членов⁸⁸. Это требование, касающееся продолжительности действия в данной стране, будет несовместимым с Орхусской конвенцией, поскольку оно нарушает принцип недискриминации, закрепленный в пункте 9 статьи 3. Требования в отношении количества членов также могут считаться по смыслу Конвенции слишком строгими. Аналогичные требования были бы, несомненно, чрезмерно запретительными и в тех странах, где было разрешено учреждать НПО относительно недавно и где они поэтому слабо развиты.

Также целесообразно отметить, что после того, как та или иная НПО выполнила предъявленные требования, она становится представителем «заинтересованной общественности» для всех целей, предусмотренных Конвенцией, и может даже считаться имеющей достаточную заинтересованность, согласно пункту 2 статьи 9. Однако в случае НПО, которые не удовлетворяют таким требованиям *ab initio*, и в случае отдельных лиц не совсем ясно, будет ли факт простого участия в процедуре, предусматривающей участие общественности, согласно пункту 7 статьи 6 достаточным для того, чтобы считать данное лицо представителем «заинтересованной общественности». В связи с тем, что пункт 2 статьи 9 представляет собой механизм обеспечения прав, предусмотренных статьей 6, вряд ли можно однозначно утверждать, что любое лицо, которое участвует в качестве представителя общественности в слушании или другой процедуре публичного участия, согласно пункту 7 статьи 6, должно иметь возможность пользоваться положениями, регламентирующими доступ к правосудию в пункте 2 статьи 9. В этом случае данное лицо подпадало бы под определение «заинтересованной общественности».

Статья 3

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Хотя Орхусская конвенция покоится на трех отдельных столпах – доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию, – нужны еще положения, которые применялись бы к Конвенции в целом. Такие положения – от общих принципов, подлежащих соблюдению в процессе осуществления ее положений, до практических обязательств, которые относятся ко всем трем основным элементам, – можно найти в статье 3.

<u>Положение</u>	<u>Обязательство</u>	<u>Руководство по осуществлению</u>
Статья 3, пункт 1	Принимать необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры для создания структуры осуществления Конвенции	<ul style="list-style-type: none">• Совместимость• Надлежащее обеспечение соблюдения
Статья 3, пункт 2	Стремиться к тому, чтобы государственные органы оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию	<ul style="list-style-type: none">• Максимум усилий• Все три основных элемента
Статья 3, пункт 3	Способствовать экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности	<ul style="list-style-type: none">• В целом• Особенно в отношении трех основных элементов
Статья 4, пункт 3	Признавать и поддерживать природоохранные НПО в рамках правовой системы	<ul style="list-style-type: none">• Вносить, при необходимости, изменения в правовую систему• «Способствующие охране окружающей среды»• «Надлежащее признание»
Статья 3, пункт 5	Конвенция – это «минимум», а не «максимум»	<ul style="list-style-type: none">• Право сохранять существующие более конструктивные меры• Право вводить более конструктивные меры
Статья 3, пункт 6	Не допускать ослабления обязательств	<ul style="list-style-type: none">• Ослабления существующих прав не требуется
Статья 3, пункт 7	Способствовать осуществлению принципов Конвенции на международной арене	<ul style="list-style-type: none">• Международные природоохранные процессы принятия решений• Международные организации
Статья 3, пункт 8	Не допускать притеснений	<ul style="list-style-type: none">• «Не подвергались... наказанию, преследованиям или

		притеснениям» <ul style="list-style-type: none"> • Судебные издержки не затрагиваются
Статья 3, пункт 9	Недискриминация	<ul style="list-style-type: none"> • Все три основных элемента • Гражданство, национальная принадлежность, местожительство или местонахождение

1. Каждая Сторона принимает необходимые законодательные, регламентирующие и другие меры, включая меры по достижению совместимости положений, регламентирующих порядок осуществления положений настоящей Конвенции, касающихся информации, участия общественности и доступа к правосудию, а также надлежащие меры по обеспечению их применения, для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления положений настоящей Конвенции.

В этом положении, которое строится непосредственно на статье 1, подчеркивается, что Орхусская конвенция предусматривает конкретные практические шаги по достижению достаточно высоких целей. На первый взгляд простое, это положение, тем не менее, фактически включает все обязательства, которые касаются самым непосредственным образом административных и судебных учреждений и практики. Косвенно признавая, что эта задача – сложная и трудная, пункт 1 устанавливает целый ряд элементов, которые должны включаться в любую схему по осуществлению Конвенции.

Средством, которым располагают Стороны для осуществления Конвенции, является «четкая, открытая и согласованная структура». Основным бенефициаром Конвенции является общественность. В соответствии с основными принципами государственного управления, общественность должна быть проинформирована о возможностях участия, а применимые правила должны быть четкими и последовательными. Эта специфическая формулировка Конвенции предполагает, что простого заявления о непосредственной применимости Конвенции недостаточно для выполнения этого обязательства. Она скорее возлагает на Стороны обязательство развивать законодательство, регламентирующее осуществление, и административные правила по созданию этой структуры.

Соответствие этой структуры должно быть предметом особого внимания, поскольку оно непосредственно относится к другому положению в этом пункте, касающемуся «совместимости». Участники переговоров понимали, что обязательства по Конвенции распространяются на многие сферы деятельности, обеспечивая дополнительную увязку различных аспектов государственной администрации, законодательства и практики, которая, возможно, до этого была не видна. Поскольку эти новые дополнительные связи обусловлены Конвенцией и поскольку реализация основных элементов Конвенции предполагает вовлечение в общее дело совершенно разных учреждений и органов, большое внимание должно уделяться обеспечению соответствия в рамках законодательства, регламентирующего осуществление, и гражданской администрации.

Например, в соответствии с пунктом 3 статьи 6, процедуры участия общественности должны предусматривать разумные сроки для всех этапов участия общественности. Зачастую в конкретном процессе участия общественности какой-либо представитель общественности может пожелать запросить экологическую информацию у государственного органа согласно статье 4. Эта информация может быть исключительно важной для участия данного лица и поэтому может также оказаться необходимой для обеспечения эффективного участия общественности. Таким образом, при установлении периодов времени для проработки уведомления и соответствующей информации, содержащейся в документации по планируемой деятельности, и для подготовки замечаний на публичных слушаниях или в других случаях, необходимо учитывать возможность того, что в адрес государственных органов может поступить запрос на получение дополнительной информации. Периоды времени, относящиеся к участию общественности, должны быть такими, чтобы этого времени было, как минимум, достаточно для получения ответа на запрос о предоставлении информации в обычном порядке. И все же, если запрос о предоставлении информации предполагает увеличение сроков или в запрашиваемых данных отказано на основании исключений, предусмотренных статьей 4, то в этом случае могут быть задержки. Такие возможные накладки предполагают необходимость придания процедурам участия общественности, согласно статье 6, достаточной гибкости, например, предусмотрев, что представитель общественности, который полагает, что его запрос на получение информации, касающейся данной процедуры участия общественности, необоснованно отклонен, или же ответ на него задерживается, может потребовать продлить процедуру участия общественности до вынесения решения по поданной им жалобе.

И, наконец, в этом положении обращается внимание на обеспечение соблюдения. Естественно, обеспечение соблюдения связано с доступом к правосудию, поскольку именно на нем покоится вся структура Конвенции. Однако вопреки тому, что доступ к правосудию может рассматриваться как средство обеспечения соблюдения всей Конвенции, фактически даже положения, регламентирующие доступ к правосудию, нуждаются в механизмах обеспечения их соблюдения. В пункте 1 четко подчеркивается связь между наличием четкой, открытой и согласованной структуры для осуществления Конвенции и ее надлежащим соблюдением. Это предполагает, что даже хорошо развитые законодательные или нормативные системы начнут ухудшаться, если они не будут постоянно поддерживаться с помощью механизмов обеспечения соблюдения.

2. Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы должностные лица и государственные органы оказывали общественности помощь и обеспечивали ей ориентацию в получении доступа к информации, в облегчении ее участия в процессе принятия решений и в получении доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Это положение соответствует принципу, изложенному в восьмом пункте преамбулы, в котором признается, что для осуществления гражданами своих прав, предусмотренных в Конвенции, им может потребоваться помощь. Эта формулировка встречается в некоторых инструментах по правам человека. В этой связи при определении объема помощи и

ориентации для общественности может быть полезно ознакомиться с материалами, относящимися к правам человека, такими, как рекомендации Совета Европы. Во многих странах ЕЭК ООН общественность относительно неопытна в использовании инструментов доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию, предусмотренных Конвенцией. В таких странах, возможно, было бы целесообразным расширить различными способами возможности общественности в этом плане. Поскольку должностные лица находятся на государственной службе, естественно допустить, что они могут содействовать более активному использованию общественностью этих инструментов, предоставляя ей необходимую информацию, обеспечивая ориентацию и поощряя ее иным образом. Если прочесть это положение вместе со следующим пунктом, то будет видно, что предоставление информации само по себе недостаточно. Этот пункт касается экологического просвещения и повышения информированности, в особенности по основным вопросам Конвенции. Пункт 2 можно толковать лишь как выходящий за рамки общего обязательства, ориентированного на информацию, которое содержится в пункте 3 и предписывает более тесные формы содействия со стороны государственных органов, которым приходится решать специфические потребности представителей общественности в каждом конкретном случае.

Если некоторые органы могут заявить, что они не обязаны помогать общественности критиковать их, то это мнение не учитывает выгоды от участия общественности и предполагает наличие антагонизма между государственными органами и общественностью, которого зачастую просто нет. Если согласиться с базовой посылкой о том, что более свободный доступ к информации и более активная общественность может помочь государственным органам в выполнении их функций, то тогда смысл, заложенный в данном положении Конвенции, становится четким. Государственные органы должны быть прямо заинтересованы в том, чтобы помочь общественности в осуществлении их прав, поскольку в этом случае можно ожидать положительных результатов, как с точки зрения уровня, так и духа сотрудничества.

Слово «стремиться» несколько не смягчает это обязательство – это лишь признание того, что с концептуальной точки зрения Сторона не может обеспечить такое положение, при котором должностные лица и органы оказывали бы помощь и обеспечивали ориентацию, поскольку вопрос о том, оказывают ли отдельные должностные лица фактическую помощь и обеспечивают ли они фактическую ориентацию в данном конкретном случае, субъективен. В этих обстоятельствах слова «стремится обеспечить» следует толковать как требование к Сторонам принять решительные меры по обеспечению того, чтобы должностные лица и органы оказывали упомянутую помощь. Стороны должны предусмотреть средства для оказания такой помощи и соответствующие возможности для официальных лиц и государственных органов. Они должны поощрять должностных лиц и государственные органы делать эту работу в рамках официальной политики и мер по созданию потенциала. Если в качестве примера взять электронную информацию, то легкий доступ к средствам поиска данных в системе Интернет может помочь общественности в расширении доступа к информации. Однако там, где у общественности нет широкого доступа к Интернету, власти должны рассмотреть возможность создания открытых центров справочной природоохранной информации в удобных местах.

Пункт 2 статьи 3 не налагает на Стороны прямого обязательства по назначению специальных должностных лиц для оказания общественности помощи на этапе поиска требуемой информации и на других этапах участия, хотя это явилось бы эффективным способом его осуществления. Практически есть два варианта выполнения этого требования: один через посредство специальных лиц отвечающих за связь, второй – посредством возложения обязательств на должностных лиц, которым поручен данный вопрос, оказывать помощь тем, кто желает принять участие. В связи с правами на доступ к информации в пункте 2 b) ii) и iii) статьи 5 как раз и предусмотрены эти два варианта практических мер по обеспечению доступа общественности к экологической информации.

Оба решения имеют свои преимущества и недостатки как для государственных органов, так и для общественности. Лицо, которое конкретно отвечает за связь, может совершенствовать свои навыки, знания и опыт, которые помогут ему более эффективно работать с представителями общественности.

3. Каждая Сторона способствует экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности о проблемах окружающей среды, особенно в отношении получения доступа к информации, участия в процессе принятия решений и получения доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

В пункте 3 признается, что экологическое просвещение и повышение информированности – это важная основа, на которой покоятся основные элементы Конвенции. Далее в нем говорится о расширении возможностей общественности, но используемая здесь концепция отличается от концепции, принятой в пункте 2. Данный пункт начинается общим обязательством способствовать экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности. Он соответствует ряду нестрогих обязательств и заявлений, которые встречаются в положениях различных международных инструментов, включая Стокгольмскую декларацию, принцип 19, Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата (Нью-Йорк, 1992 год), статья 6 а) i), Конвенцию о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992 год), статья 13, Конвенцию по борьбе с опустыниванием (Париж, 1994 год), статья 19, и Повестку дня на XXI век и другие соглашения. Орхусская конвенция поднимает статус этой цели до международной правовой нормы, имеющей обязательную силу. Кроме того, помимо кодификации общего обязательства Сторон способствовать экологическому просвещению и повышению информированности, в пункте 3 статьи 3 особо подчеркивается необходимость расширения возможностей общественности в вопросах, которые рассматриваются в Конвенции.

Этот пункт отчасти касается общего экологического просвещения и повышения уровня информированности и отчасти распространения метаинформации (информации об источниках и использовании информации) по основным темам Конвенции. По существу, базовые экологические знания являются необходимым элементом создания потенциала в области участия общественности.

Между экологическим просвещением и повышением информированности также можно провести черту. Если экологическое просвещение предусматривает общее просвещение на всех уровнях, то повышение экологической информированности является более специализированным и зачастую может использоваться для изменения отношения к окружающей среде.

4. Каждая Сторона обеспечивает надлежащее признание объединений, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, и оказывает им соответствующую поддержку и обеспечивает соответствие своей национальной правовой системы этому обязательству.

Признание ассоциаций, организаций или групп и оказание им поддержки – вопросы, которые проходят красной нитью через всю Конвенцию. Например, в статьях 2.5, 6 и 9.2 формируется в целом особый статус природоохранных НПО в Конвенции. В соответствии с этим специальным статусом, признается, что такие НПО призваны играть важную роль в осуществлении Конвенции. Однако эффективное использование этого статуса зависит не только от положений Конвенции, но и от более общих вопросов, таких, как законодательство, регламентирующее регистрацию, уровень налогов, ограничение на деятельность и т.д. Второе, связанное с этим положение, содержится в статье 9.5, в которой говорится о создании соответствующих механизмов оказания помощи в целях устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию. В этом плане Конвенция соответствует многочисленным природоохранным инструментам и инструментам в области прав человека, которые признают важность вклада со стороны правительства в поддержку гражданского общества в целях обеспечения сбалансированного представительства различных интересов в обществе.

В качестве предварительного шага Стороны должны обеспечить, чтобы их внутренняя правовая система предусматривала возможность утверждения и регистрации ассоциаций и НПО. Такие ассоциации могут принимать различные формы, в том числе некоммерческих акционерных обществ, благотворительных фондов и обществ взаимопомощи. Одной из категорий таких ассоциаций являются НПО, созданные с конкретной целью охраны окружающей среды. Этот вид НПО иногда называют «природоохранными гражданскими организациями». Кроме того, способствовать охране окружающей среды могут и другие НПО, которые, по всей очевидности, созданы в других целях (например, по вопросам здоровья и безопасности). Даже НПО, созданные в целях продвижения интересов конкретной профессии, например ученых, специализирующихся по вопросам экологии, могут в какой-то мере способствовать охране окружающей среды. Хотя в Конвенции конкретно говорится об «ассоциациях, организациях или группах, способствующих охране окружающей среды», в законах, регламентирующих учреждение и регистрацию организаций, никаких различий в этом плане, как правило, не делается. Если некоторые страны ЕЭК ООН встречаются с проблемами, когда отдельные лица злоупотребляют законом, создавая фиктивные фонды, которые прикрывают частный бизнес, то Стороны должны обеспечить, чтобы меры, принятые в порядке борьбы с такой противозаконной деятельностью, не препятствовали созданию законных НПО.

Включение слова «групп» имеет целью обеспечить такое положение, при котором технические требования, такие, как регистрация, не препятствовали бы признанию и поддержке объединенных групп населения, которые способствуют охране окружающей среды. Во многих случаях группы организуются по конкретным вопросам на низовом уровне. В этих случаях регистрация такой организации в качестве официальной «постоянной» организации может оказаться ненужной. Вместе с тем уровень поддержки и признания может варьироваться в зависимости от зарегистрированных организаций и специальных групп. Например, Эстония конкретно предусматривает признание незарегистрированных групп в своих нормативных актах. В этой стране ассоциация лиц, включая ассоциацию, которая не является юридическим лицом, имеет право обжалования в административном суде в интересах своих членов или других лиц, если в ее учредительном документе, в статьях, касающихся ассоциаций, или в соответствующем законе такое право предоставляется⁸⁹.

Надлежащее признание таких ассоциаций, организаций и групп, помимо возможности удовлетворения правовых предписаний, касающихся их наличия, может также предполагать признание некоторых полномочий и прав. Например, в соответствии со статьей 18 Луганской конвенции: «Любое объединение или фонд, цель которого, согласно его уставу, заключается в охране окружающей среды и который удовлетворяет любым дополнительным условиям внутреннего права Стороны, в которой представлена просьба, может в любое время потребовать:

- чтобы опасная деятельность, которая противозаконна и несет в себе серьезную угрозу ущерба окружающей среде, была запрещена;
- чтобы производителю работ было предписано принять меры по предотвращению происшествий или ущерба;
- чтобы производителю работ было предписано принять меры после происшествия по предотвращению ущерба; или
- чтобы производителю работ было предписано принять меры по восстановлению прежнего состояния».

Соответствующая правительственная поддержка таких ассоциаций, организаций и групп может принимать различные формы. Поддержка может быть прямой или косвенной. Прямая поддержка может быть оказана конкретной группе или организации в ее деятельности, причем это может быть сделано по линии соответствующего проекта или в виде общей поддержки данной деятельности. В некоторых странах ЕЭК ООН существенные финансовые субсидии или пожертвования на поддержку деятельности природоохранных гражданских организаций, как правило, не производятся. Другие страны страдают от нехватки финансовых ресурсов и не горят желанием оказывать такую поддержку, поскольку она может быть неправильно истолкована как своего рода политическая поддержка. Если конкретные механизмы оказания поддержки не предписаны,

то тогда данная Сторона, как представляется, должна, как минимум, обеспечить такую правовую систему, которая позволит правительству оказывать поддержку в соответствующих случаях ассоциациям, организациям или группам.

Косвенная поддержка может предполагать введение в действие общих правил, регламентирующих налоговые льготы (например, освобождение некоторых благотворительных организаций от уплаты определенных налогов), финансовые льготы, стимулирующие пожертвования (такие, как налоговые скидки) или положения об освобождении от сборов. Эти правила обычно встречаются в законодательстве, регламентирующем деятельность некоммерческих организаций. В этом случае положения не должны носить дискриминационный характер. Кроме того, в качестве поддержки могут рассматриваться процедурные правила, которые предоставляют природоохранным гражданским организациям, например, преимущества, когда они участвуют в качестве стороны разбирательства по отдельным делам. К тому же правила доступа к правосудию должны предусматривать, в соответствии с пунктом 5 статьи 9, устранение или уменьшение финансовых или иных препятствий.

5. Положения настоящей Конвенции не затрагивают право какой-либо Стороны продолжать осуществлять или вводить меры, предусматривающие более широкий доступ к информации, более активное участие общественности в процессе принятия решений и более широкий доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, чем это предусмотрено в настоящей Конвенции.

6. Настоящая Конвенция не требует какого-либо ослабления существующих прав на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Пункты 5 и 6 статьи 3, взятые вместе, относятся к числу важнейших положений Конвенции, устанавливающих, что Конвенция – это «минимум, а не максимум». Стороны вправе в любое время предоставить 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 предусмотрено в Конвенции, и при этом от них не требуется ослаблять существующие права. Это означает, что Конвенция содержит требования, которые Стороны должны удовлетворять *как минимум*, с целью обеспечить основу эффективного доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Эти пункты сформулированы таким образом с целью учесть тот факт, что страны будут выполнять обязательства по Конвенции в рамках соответствующих правовых систем. Поскольку эти системы будут предметом того или иного толкования, пункты 5 и 6 статьи 3 уже формируют это толкование, ограничивая различия между Конвенцией и законами, регламентирующими ее осуществление, «односторонним» толкованием – в направлении более широких прав и гарантий на благо общественности. Конвенция закладывает базу будущего развития, на основе которой Стороны смогут в дальнейшем поднять уровень

принятых международных стандартов с учетом опыта применения более жестких стандартов на национальном уровне. Тем не менее правовое воздействие Конвенции не должно приводить к автоматической подмене предшествующих законов или политики по данному вопросу, если эти предшествующие законы или политика более благоприятны для общественности. Здесь важно иметь в виду интересы, выраженные некоторыми государствами в ходе переговоров, которые и обусловили эту конкретную формулировку пунктов 5 и 6 статьи 3.

В силу особого характера Орхусской конвенции по сравнению с традиционными международными соглашениями, ориентированными на командный стиль исполнения, для обеспечения того, чтобы Конвенция давала Сторонам возможность продвижения вперед в регулируемых ею областях, к решению этой задачи пришлось подойти по-другому. Как следствие, Сторонам на переговорах было трудно найти правильную формулировку. Они столкнулись со своего рода конституционной неувязкой, которая могла подорвать устои Конвенции. Речь идет о хорошо известной тенденции, в соответствии с которой при разработке международных соглашений необходимо принимать во внимание национальные различия, для того чтобы переговоры могли привести к определению наименьшего общего знаменателя. Таким образом, встретившаяся проблема заключалась в том, чтобы избежать возможности фактического ослабления некоторых прав и уровня охраны в ряде восточноевропейских стран. Это могло бы произойти в том случае, если бы ратификация Конвенции привела к *замене* предшествующего национального законодательства по данному вопросу – реальная возможность, существующая в некоторых конституционных системах. Это обусловило бы очевидные трудности при установлении максимальных пределов на основе критерия наименьшего общего знаменателя.

В конвенциях ЕЭК ООН, принятых ранее, используется следующая формулировка для обозначения того, что страны могут предусматривать более высокий уровень охраны, чем тот, который предусмотрен в данной Конвенции:

«Положения настоящей Конвенции не затрагивают право Сторон индивидуально или совместно утверждать и осуществлять более строгие меры, чем те, которые предусмотрены в настоящей Конвенции»⁹⁰.

Использование слова «строгий» подходит тогда, когда целью Конвенции является возложение на Стороны обязательства принимать меры по охране и ограничивать или регулировать поведение, однако в случае Конвенции, относящейся к созданию учреждений, процедур и структур по облегчению деятельности общественности, такой подход куда более проблематичен⁹¹. Разработанная в итоге формулировка имела целью уточнить, что предшествующие права или положения, благоприятствующие доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, не могут быть автоматически ослаблены Конвенцией, и, кроме того, что Стороны вправе в своем собственном национальном законодательстве и практике предусматривать такой уровень охраны и такие права, которые превышают уровень охраны и права, предусмотренные в Конвенции.

7. Каждая Сторона способствует применению принципов настоящей Конвенции в международных процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и в рамках международных организаций в вопросах, относящихся к окружающей среде.

Конвенция требует от Сторон способствовать применению закрепленных в ней принципов, применимых к экологическим вопросам в международных процессах принятия решений и в рамках международных организаций. В некоторых случаях эти категории могут накладываться друг на друга. Международные процессы принятия решений по экологическим вопросам могут включать двусторонние или многосторонние процессы принятия решений по природным ресурсам, находящимся в совместной собственности (таким, как режимы рационального использования речных бассейнов), а также решения органов, учрежденных на основании международных конвенций. Сюда могут также входить международные форумы, такие, как Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, которая занимается конкретными вопросами, могущими иметь значительные последствия для окружающей среды. Сюда также могут входить конференции государств по вопросам окружающей среды, такие, как Рио-де-Жанейрская конференция 1992 года или периодические конференции министров «Окружающая среда для Европы» или «Окружающая среда и здоровье». В эту категорию также попадают и рабочие группы, которым поручена разработка международных правовых инструментов. Одним из процессов, в котором уже были применены многие принципы Орхусской конвенции, является разработка Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Стороны на переговорах по этому Протоколу конкретно учли Орхусскую конвенцию⁹².

Стороны также обязаны содействовать соблюдению принципов Орхусской конвенции, касающихся международных организаций, в вопросах, относящихся к окружающей среде. К таким организациям относятся многосторонние кредитные учреждения, такие, как Европейский банк реконструкции и развития, специализированные учреждения и другие организации системы Организации Объединенных Наций, такие, как Всемирный банк и Всемирная торговая организация, и специальные международные организации, созданные для выполнения конкретных задач, как, например, послевоенное восстановление инфраструктуры на Балканах. Эта формулировка может также включать органы таких организаций, как Европейское сообщество, хотя в этом случае в Конвенции используется особый термин – региональные организации экономической интеграции.

Следует отметить, что учреждения Европейского сообщества затрагиваются содержащимся в этом пункте обязательством как прямо, так и косвенно. Это объясняется тем, что Европейское сообщество также является Стороной, подписавшей Конвенцию. При подписании Орхусской конвенции оно заявило, что его учреждения будут охватываться ее положениями, наряду с национальными органами⁹³. Были ли эти международные организации учреждены до или после вступления в силу Конвенции, значения в данном случае не имеет. В резолюции Сторон, подписавших Конвенцию, включена рекомендация о том, что НПО следует разрешить принимать активное участие в подготовке природоохранных документов, осуществляемой другими межправительственными

организациями, помимо ЕЭК, и содержится призыв к международным организациям, включая региональные комиссии Организации Объединенных Наций и органы, иные, чем ЕЭК, разработать, опираясь на Конвенцию, соответствующие механизмы по регулируемым в ней вопросам.

Аналогичное положение можно найти в проекте принципов по правам человека и окружающей среде в отношении мер, которые должны быть приняты государствами в порядке осуществления принципов декларации (E/CN.4/Sub.2/1994/9, приложение I, пункт 22). Один из вопросов охватывает меры «по обеспечению соблюдения международными организациями и учреждениями, к которым они относятся, прав и обязанностей, провозглашенных в настоящей Декларации».

8. Каждая Сторона обеспечивает, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями настоящей Конвенции, не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в любой форме. Настоящее положение не затрагивает полномочий национальных судов выносить постановления о покрытии разумных расходов, связанных с судебными издержками.

В пункте 8 предусматривается, что Стороны должны обеспечивать защиту лиц, осуществляющих свои права, предусмотренные в Конвенции. В какой-то мере это отражает так называемый принцип «колокола» (случай, когда кто-то «бьет в колокол», чтобы привлечь внимание властей к конкретной противозаконной деятельности). Во многих странах этот принцип используется для охраны окружающей среды. Однако применить его в рамках многочисленных правовых систем трудно, поскольку он выходит за рамки традиционных правил «битья в колокол». В этой связи ему была придана максимальная гибкость с целью предотвратить какие бы то ни было репрессивные меры. Как и во многих других ситуациях, которые предполагают необходимость открытости и гласности, и где на карту поставлены экономические интересы, лица, которые берут на себя смелость требовать, чтобы правила выполнялись и соответствующие процедуры соблюдались, нуждаются в защите от различных форм притеснения. Ранние формулировки этого принципа можно найти в трудовом законодательстве Соединенных Штатов в виде положений, обеспечивающих сохранение работы за теми рабочими, которые сообщили властям о нарушении правил гигиены труда или техники безопасности. Показательный пример защиты в области трудоустройства можно найти в одном из законов Соединенных Штатов, известном под названием «Закон о гигиене труда и технике безопасности 1970 года»⁹⁴. Он обеспечивает защиту рабочим, если они жалуются государственным должностным лицам на небезопасные или антисанитарные условия труда. В соответствии с этим законом, действия работодателя, выражающиеся в увольнении или другом дисциплинарном наказании рабочего, который сделал такую жалобу, квалифицируются в качестве противозаконных. Если рабочий необоснованно уволен или понес иное наказание в дисциплинарном порядке, он имеет право на восстановление с выплатой всей суммы компенсации⁹⁵. Конгресс Соединенных Штатов предполагал, что рабочие на данном рабочем месте лучше знают существующие там опасности для здоровья⁹⁶.

Аналогичное положение можно обнаружить и в Европе. В Венгрии, закон о публичных жалобах предусматривает меры защиты, если работодатель принимает карательные меры против работника, который выступил с жалобой в интересах общественности. Работодатель обязан незамедлительно восстановить работника в его прежней должности и надлежащим образом компенсировать материальный и моральный ущерб. При необходимости, такое восстановление может быть санкционировано вышестоящим органом, который одновременно должен возбудить иск в порядке административного или уголовного производства. Податель жалобы может попросить не разглашать его имя, что и должно быть сделано, если только это не мешает эффективному рассмотрению данных. В этом случае податель жалобы должен быть заранее проинформирован о намерении раскрыть его имя⁹⁷. Кроме того, те, кто принимает карательные санкции в отношении лиц, выступивших с жалобой в интересах общественности, совершают правонарушение, подпадающие под действие уголовного кодекса, и подлежат наказанию в виде тюремного заключения на срок до одного года, принудительной общественной работе или штрафу⁹⁸.

9. В рамках соответствующих положений настоящей Конвенции общественность обладает доступом к информации, располагает возможностью участвовать в процессе принятия решений и имеет доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства и, в случае юридического лица, без дискриминации по признаку его зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности.

Принцип недискриминации является еще одним ключевым положением Конвенции. Он устанавливает, что все лица, независимо от происхождения, имеют, в соответствии с Конвенцией, точно те же права, что и граждане данной Стороны. Хотя общественность определяется без учета гражданства, и хотя принцип «любое лицо» используется и в других международных инструментах в контексте охраны окружающей среды, тем не менее было сочтено необходимым сделать в Конвенции конкретную действенную ссылку на недискриминацию. Это было отчасти сделано в силу оставшегося в наследство в некоторых странах авторитарного правления, в которых дискриминация по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства являлась нормой прежде всего в отношении доступа к информации. В ходе переговоров нежелание некоторых стран принять принцип недискриминации фактически привело к усилению позиции большинства других стран, которые считали, что этот вопрос обсуждению не подлежит. В итоге было выработано это достаточно четкое и простое положение. Кроме того, здесь следует отметить, что это положение потенциально полезно для лиц данной Стороны в случае так называемой «позитивной дискриминации» в интересах иностранных субъектов.

Аналогичное положение можно найти в Конвенции, принятой в Эспо. В пункте 6 статьи 2 этой Конвенции закрепляется принцип, в соответствии с которым Стороны, под юрисдикцию которых будет подпадать планируемая деятельность («Сторона происхождения») предоставляет «общественности... возможность принять участие в соответствующих процедурах оценки воздействия планируемой деятельности на

окружающую среду». Кроме того, Страна происхождения должна обеспечить, «чтобы данная возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Страны, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Страны происхождения». Аналогичное положение можно обнаружить в проекте принципов, касающихся прав человека и окружающей среды, которые предусматривают следующее: «Все люди свободны от любой формы дискриминации в отношении действий и решений, влияющих на состояние окружающей среды» (E/CN.4/Sub.2/1994/9, приложение I, пункт 3).

Положение, касающееся недискриминации, может иметь особое значение для определения «заинтересованной общественности», в соответствии с пунктом 5 статьи 2, статьи 6 и пункта 2 статьи 9, и определения общественности, согласно статье 7. Возможно, что государственные органы будут склоняться к тому, чтобы проявить дискриминацию в отношении неграждан или нерезидентов при установлении того, имеют ли они признанную заинтересованность или четко выраженную озабоченность, и также выпустить из виду таких неграждан и нерезидентов при включении общественности в процесс разработки планов и программ в области окружающей среды. В пункте 9 статьи 3 четко указывается, что различие по признаку гражданства, национальной принадлежности, местожительства, зарегистрированного местонахождения или центра деятельности противоречит Конвенции.