

Статья 7

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ, КАСАЮЩИХСЯ ПЛАНОВ, ПРОГРАММ И ПОЛИТИКИ, СВЯЗАННЫХ С ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ

Статья 7 охватывает участие общественности в связи с разработкой планов, программ и политики. Здесь обязанности государственных органов и права общественности определены не столь четко, как в статье 6, хотя некоторые положения статьи 6 включены сюда в порядке ссылки, по крайней мере в отношении планов и программ. Статья 7 обеспечивает Сторонам большую гибкость в поиске соответствующих решений проблемы участия общественности в этой категории процесса принятия решений.

В статье 7 проводится различие между планами и программами, с одной стороны, и политикой, с другой. Что касается планов и программ, то в нее включены некоторые положения статьи 6, регламентирующие сроки и эффективность участия общественности, а также обязательство по обеспечению должного учета результатов такого участия. В ней также содержится конкретная ссылка на цель Конвенции. Что касается политики, то положения статьи 6 четкого отражения в ней не находят.

В Конвенции нет определений терминов «планы», «программы» и «политика». Однако эти термины имеют общий смысл и иногда юридическое значение в пределах всего региона ЕЭК. Они были также использованы без определения в Конвенции Эспо¹⁴⁷. Для толкования смысла «планов, программ и политики» можно в какой-то степени воспользоваться опытом совещания Сторон Конвенции Эспо.

<u>Положение</u>	<u>Обязательство</u>	<u>Элементы осуществления</u>
Первое предложение	Обязывает Стороны обеспечивать участие общественности в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой	<ul style="list-style-type: none">• Открытая и справедливая структура• Представление необходимой информации
Второе предложение	Включает пункты 3, 4 и 8 статьи 6	
[Статья 6, пункт 3]	Устанавливает сроки в связи с процедурами участия общественности	<ul style="list-style-type: none">• Необходимость установления конкретных сроков• Необходимость обеспечения достаточного времени для уведомления, подготовки и эффективного участия общественности
[Статья 6, пункт 4]	Обязывает обеспечивать участие общественности на самом раннем этапе процесса	<ul style="list-style-type: none">• Открытые возможности• Участие общественности не должно быть формальным
[Статья 6, пункт 8]	Обязывает Стороны должным образом учитывать в планах или программах результаты участия общественности	

Третье предложение	Обязывает соответствующий государственный орган определять общественность, которая может принимать участие	<ul style="list-style-type: none"> • Цели Конвенции
Четвертое предложение	Участие общественности в разработке политики, связанной с окружающей средой	<ul style="list-style-type: none"> • По возможности • Прилагать усилия в целях обеспечения

Хотя Конвенция не обязывает Стороны проводить оценки, тем не менее обязательной предпосылкой применения статьи 7 является наличие соответствующей правовой основы для рассмотрения экологических аспектов, планов, программ и политики (см. аналогичные рассуждения по статье 6 выше). Таким образом, одним из методов осуществления статьи 7 (см. вставку) является обеспечение надлежащих процедур участия общественности в контексте стратегической экологической оценки (СЭО). СЭО дает в руки государственных органов механизм включения соображений, связанных с экологическим воздействием планов, программ и политики в области развития. Поэтому данная оценка является одним из возможных методов осуществления, который можно было бы применить к обеим частям статьи 7 – положение, регламентирующее участие общественности в разработке планов и программ, и положение, касающееся участия общественности в разработке политики.

Обязательство, в соответствии с которым Стороны обеспечивают «должный учет результатов участия общественности», предполагает, что для учета экологических соображений в планах, программах и политике должна быть соответствующая правовая основа. В этом данный пункт аналогичен пункту 1 статьи 6, который предполагает наличие правовой основы для учета экологических соображений в процессе принятия решений и ее связь с процессом по типу ОВОС. Требование учитывать результаты участия общественности подтверждает необходимость создания соответствующей системы оценки замечаний, что можно сделать посредством разработки соответствующих национальных процедур СЭО.

В 1996 году Европейское сообщество приняло предложение по директиве Совета, касающейся оценки воздействия некоторых планов и программ на окружающую среду (СОМ/96/0511 Final – SYN 96/0304) (предложение по СЭО)¹⁴⁸. Предложение по СЭО имело целью обеспечить определение и оценку экологических последствий планов и программ до их принятия. Оно охватывало целый ряд государственных планов и программ в различных областях, таких, как транспорт, энергетика, отходы, водное хозяйство, промышленность, телекоммуникации, туризм, территориальное планирование городской и сельской местности и землепользование. В нем излагались процедуры, подлежащие выполнению, и содержание оценки. В предложение были также включены положения, предоставляющие общественности возможность выразить свое мнение и предусматривающие учет результатов участия общественности в ходе процедуры принятия планов и программ. В октябре 1998 года Европейский парламент завершил первое чтение предложения по СЭО. В феврале 1999 года Комиссия внесла в него изменения. Обсуждения на уровне Совета продолжались до конца 1999 года. ЕЭК ООН также обсуждала идею СЭО в качестве темы следующего многостороннего природоохранного соглашения под ее эгидой¹⁴⁹.

Стратегическая экологическая оценка

В Софийской инициативе, касающейся оценки воздействия на окружающую среду, «стратегическая экологическая оценка» (СЭО) описывается в качестве «процесса, который помогает правительствам оценить воздействие на окружающую среду планируемой политики, планов и программ в области развития. СЭО дает возможность директивным органам содействовать участию общественности в широком процессе разработки политики в области окружающей среды, определять и предсказывать совокупное воздействие широких государственных программ и принимать эту информацию во внимание на раннем этапе разработки политики»¹⁵⁰. Она представляет собой механизм организации публичных прений по предлагаемым и альтернативным стратегиям, прогнозирования и оценки воздействия предлагаемых стратегий на окружающую среду и документального оформления выводов для использования во второстепенных процессах принятия решений. Основные особенности СЭО указаны ниже:

- СЭО имеет прямое отношение к включению экологических соображений в широкую секторальную политику на национальном уровне (особенно в области энергетики, транспорта, сельского хозяйства, лесного хозяйства, туризма и т.д.) и в региональных и местных планах развития (т.е. в планах землепользования, развития городов и т.д.).
- Введение в действие СЭО имеет отношение к осуществлению статьи 7 Орхусской конвенции.
- Многие страны Центральной и Восточной Европы и новые независимые государства уже разработали элементарные правовые основания для применения СЭО, и в этом плане могут быть достигнуты существенные улучшения посредством наращивания потенциала и оказания экспертной помощи специалистам по СЭО в ходе пробного применения этой системы. В регионе ЕЭК СЭО получила законодательное закрепление в Нидерландах, Финляндии, Дании, Чешской Республике, Словакии и Болгарии¹⁵¹. Многие другие страны – члены ЕЭК (такие, как Швеция и Соединенное Королевство) используют неофициальные системы СЭО.

Для обеспечения соблюдения обязательств, предусмотренных статьей 7, представителями общественности с использованием положений статьи 9, касающихся доступа к правосудию, необходима своего рода национальная «система применения» в соответствии с пунктом 2 статьи 9. Иными словами, Стороны должны провести законодательную работу по установлению гарантий в отношении прав, предусмотренных в этой статье. Если у Сторон уже есть такие гарантии, они должны быть сохранены в соответствии с принципами, содержащимися в пунктах 5 и 6 статьи 3. Если таких гарантий у них нет и если новые законодательные гарантии они не принимают, то тогда возможности обеспечения соблюдения обязательств, предусмотренных статьей 7, должны быть основаны на пункте 3 статьи 9, который предусматривает право граждан предъявлять иск в случае нарушений экологического права.

Каждая Сторона предусматривает соответствующие практические и/или другие положения в отношении участия общественности в рамках открытой и справедливой структуры в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой, предоставляя общественности необходимую информацию.

Понимание «планов и программ»

Конвенция налагает на Стороны целый ряд обязательств, которые они должны соблюдать в отношении участия общественности в процессе разработки планов и программ, связанных с окружающей средой. В статье 7 говорится о планах и программах, «связанных с» окружающей средой, а не о планах и программах, которые могут оказать воздействие на окружающую среду, что является несколько более строгой нормой. Связан ли данный конкретный план или программа с окружающей средой, должно устанавливаться с учетом косвенного определения «окружающей среды», содержащегося в определении «экологической информации» (пункт 3 статьи 2).

Планы и программы, связанные с окружающей средой, могут включать стратегии в области землепользования и регионального развития, а также секторальное планирование в области транспорта, туризма, энергетики, тяжелой и легкой промышленности, водных ресурсов, здравоохранения, санитарного состояния и т.д. на всех уровнях управления. К ним могут также относиться инициативы правительства по достижению конкретных программных целей, связанных с окружающей средой, таких, как программы стимулирования, имеющие целью обеспечить достижение некоторых целевых показателей сокращения загрязнения, или добровольные программы рециркулирования отходов, а также комплексные стратегии, как, например, национальные и местные планы действий в области окружающей среды и планы действий по оздоровлению окружающей среды. Такие стратегии зачастую являются первым шагом на пути достижения целей защиты окружающей среды, после чего на основе этих стратегий разрабатываются соответствующие планы развития. Еще одним примером является система комплексного планирования в пределах речных бассейнов или с учетом других географических особенностей.

Участие общественности в разработке планов: планы развития в государствах – членах ЕС и странах – кандидатах на присоединение

Компонент участия общественности можно обнаружить в процессе разработки планов развития, предусматривающих выделение Европейским союзом финансовой помощи по линии структурных фондов ЕС. Правила Совета (ЕС) № 1260/1999 от 21 июня 1999 года, которыми были предусмотрены общие положения о структурных фондах, обязывают страны – кандидаты на присоединение представлять планы развития (анализ ситуации, подготовленный государством-членом, и приоритетные потребности для достижения целей структурных фондов, вместе со стратегией и приоритетными планами действий с указанием их конкретных целей и ориентировочных финансовых ресурсов, необходимых для их реализации), разработанные на «партнерских началах» между государственной администрацией и «социальными и экономическими» партнерами. Цели структурных фондов заключаются в следующем:

- содействие развитию и структурным преобразованиям регионов, которые отстают по своему уровню развития от других регионов,
- поддержка экономической и социальной конверсии районов, испытывающих структурные трудности,
- поддержка работы по адаптации и модернизации системы образования, подготовки кадров и политики и программ в области трудоустройства.

В некоторых странах «таких, как Ирландия, Соединенное Королевство» эти «партнерские соглашения» предусматривают публичный анализ проектов планов развития с помощью системы публичных слушаний и письменных замечаний по проектам планов. Они также дают возможность НПО участвовать – наравне, с точки зрения прав и обязанностей, с государственными органами и другими социальными и экономическими партнерами – в работе комитетов, которые следят за разработкой планов развития.

Аналогичные положения применяются к фондам ЕС, предназначенным для использования на этапе, предшествующем присоединению (ФАРЕ и САПАРД). Одним из примеров является Чешская Республика, где используется система партнерства с участием НПО.

Разработка положений, касающихся осуществления

В Конвенции подчеркивается, что Стороны должны, как минимум, предусмотреть практические положения, регламентирующие участие общественности в разработке таких планов и программ. Это вписывается в общую цель Конвенции, которая состоит в том, что возможности участия общественности должны быть реальными и эффективными. Для иллюстрации существующих или возможных практических положений, например СЭО, в области транспорта и энергетики, которая проводится в Чешской Республике, можно использовать эффективные виды практики и модели.

Конвенция также предусматривает, что для осуществления этого положения Стороны могут использовать «другие положения». В ходе переговоров рассматривалась возможность

включения в эту статью «правовых» положений, регламентирующих участие общественности. Некоторые страны выступили против этого, однако в итоге было решено, что слово «другие» позволит Сторонам выполнить статью 7, предусмотрев правовые положения, касающиеся участия общественности. Аналогичное решение можно найти в пункте 1 статьи 3, в которой говорится об обязательстве Сторон принимать необходимые законодательные, регламентирующие и «другие» меры.

Открытая и справедливая структура

Указание на открытую и справедливую структуру подчеркивает тот факт, что общественность должна иметь возможность эффективно участвовать в процессах. Для этого общественность должна быть в состоянии использовать правила, которые применяются четким и последовательным образом, что как раз и предполагает необходимость реализации открытой и справедливой системы. Статья 1 помогает уточнить цель этого положения. В ней говорится, что одна из целей Конвенции заключается в гарантии права на участие общественности в процессе принятия решений. Для гарантии этих прав необходимо создать открытую и справедливую систему как для самого процесса принятия решений, так и для представления затронутым представителям общественности возможности поддерживать должный уровень качества процессов принятия решений, оспаривая, при необходимости, действующие процедуры и принятые решения. (См. также комментарий к статье 9.)

Информирование общественности

Это положение обязывает Стороны обеспечивать предоставление общественности необходимой информации. В этом отношении данное положение связано с пунктом 3 с) статьи 5, предусматривающим постепенное увеличение объема электронных баз данных о политике, планах и программах в области окружающей среды, и с пунктом 7 а) статьи 5, налагающим на Стороны обязательство публиковать фактическую информацию и ее анализ, которые могут способствовать разработке существенных предложений по вопросам экологической политики. Это, естественно, включает обязательство информировать общественность в целом и может также предполагать конкретное уведомление заинтересованных лиц и организаций, например по постоянному списку.

В Венгрии и Польше информация о таких планах и программах предоставляется любому, кто проявляет к ней интерес¹⁵². Информацию, которая нужна для участия общественности, можно определить по другим положениям Конвенции, в частности по статье 6.

В рамках этой структуры применяются пункты 3, 4 и 8 статьи 6.

При применении пунктов 3, 2 (инкорпорированного через посредство пункта 3 статьи 6), 4 и 8 статьи 6 к процедурам, предусмотренным статьей 7, необходимо принимать во внимание иной характер процедур, предусмотренных в указанной статье 7. Пункт 3 статьи 6 и пункт 2, который инкорпорирован в этой статье через посредство пункта 3, касается информирования общественности на самом начальном этапе процесса, о некоторых присущих ему элементах,

которые будут способствовать эффективному участию. Пункт 4 статьи 6 обязывает Стороны обеспечивать участие общественности на самом начальном этапе процесса. Пункт 8 статьи 6 обязывает Стороны обеспечивать «должный учет» результатов участия общественности в принятых решениях.

Некоторые пункты статьи 6 специально исключены из сферы этого применения. Пункты 1, 10 и 11 конкретно относятся к процессу принятия решений и, естественно, не могут применяться к статье 7.

Неприменимость пункта 5 статьи 6 указывает на то, что круги общественности, включенные в процесс участия, предусмотренный статьей 7, это не те круги, которые имеются в виду в статье 6 и которые были обособлены в отдельную категорию («заинтересованная общественность»).

В ходе разработки планов и программ информация и документация, подготовленная для этих целей, будет, естественно, отличаться от информации и документации, предусмотренной в пункте 6 статьи 6.

Пункт 7 статьи 6, в котором говорится о возможности высказывать замечания, можно было бы вполне включить в статью 7. То, что он туда не включен, говорит о том, что Стороны желают обеспечить некоторую гибкость в определении точных процедур участия, не связывая себя обязательством давать возможность любому представителю общественности представлять замечания в письменном виде или в ходе слушаний.

Наконец, в статью 7 не включен и пункт 9 статьи 6, касающийся уведомления общественности о решении с указанием причин и соображений. Хотя здесь и принимается во внимание тот факт, что результат участия общественности может предполагать необходимость обоснования окончательного плана или программы с указанием причин, тем не менее здесь речь идет скорее о логическом следствии или эффективной практике, нежели об обязательстве, вытекающем из Конвенции.

Тесная связь между статьями 6 и 7 и прямое включение некоторых из положений статьи 6 указывают на то, что права и обязательства, вытекающие из статьи 7, могут вполне подпадать под действие положений о доступе к правосудию, предусмотренных в пункте 2 статьи 9. В нем Конвенция закрепляет процедуры обжалования лицами, интересы которых ущемлены решениями, действиями или бездействием, предусмотренными в статье 6 или «других соответствующих положениях» Конвенции. Однако для того, чтобы воспользоваться пунктом 2 статьи 9, физическое лицо должно обладать определенной процессуальной правоспособностью, предусмотренной этой статьей, включая необходимость быть представителем «заинтересованной общественности» в соответствии с определением пункта 5 статьи 2.

Слова «в рамках этой структуры» относятся к указанной ранее открытой и справедливой структуре участия общественности, предусмотренной в предыдущем предложении. Скрытый

смысл здесь заключается в том, что элементами такой системы являются пункты 3, 4 и 8 статьи 6.

Соответствующий государственный орган с учетом целей настоящей Конвенции определяет круги общественности, которые могут принимать участие в этом процессе.

Это предложение является результатом компромисса, достигнутого в ходе разработки текста, что может привести в какой-то мере к неправильному пониманию его смысла. Как представляется, оно вводит концепцию, в соответствии с которой «соответствующие круги общественности, которые могут принимать участие» в процедуре по типу статьи 7, могут представлять собой соответствующий слой «общественности», определенный в статье 2. Однако для определения общественности в статье 2 используется собирательный образ «любое лицо». Это собирательный образ «любого лица» применяется в первом предложении статьи 7, касающемся обязательства предоставлять общественности необходимую информацию, с тем чтобы она могла участвовать в разработке планов и программ, относящихся к окружающей среде. Поскольку в этом предложении предусматривается общее уведомление и, следовательно, никаких ограничений в отношении общественности, которую надо информировать, нет, можно ожидать, что некоторые представители общественности, которые в результате этого уведомления узнают о процессе, выразят заинтересованность в участии. То есть, они могут участвовать в дополнение к тем предполагаемым представителям групп, имеющих особый интерес, которые традиционно включаются в эти процессы.

С учетом такого толкования ссылка в этом предложении на цели Конвенции дает соответствующим государственным органам некоторые указания относительно того, как определять круги общественности, которые «могут» участвовать. В частности, некоторые из положений преамбулы, в которых излагаются цели, задачи и польза участия общественности, указывают на то, что государственные органы должны либерально подходить к включению заинтересованных представителей общественности в процессы. Например, 7-11, 13, 16, 17 и 21-й пункты преамбулы могут в какой-то мере ориентировать государственные органы в том, как определять лиц, у которых есть «признанная заинтересованность» в участии. В этом контексте следует считать, что НПО, содействующие охране окружающей среды, как раз и есть те субъекты, которые имеют такую признанную заинтересованность.

Поэтому самое разумное толкование этого положения заключается в том, что Конвенция возлагает *ответственность* на государственный орган, который должен принимать меры к тому, чтобы определить заинтересованных представителей общественности, и, по возможности, принять эту заинтересованность должным образом во внимание, не будучи, тем не менее, связанным обязательством соглашаться с любым проявлением такой заинтересованности. В любом случае система определения ответственности должна быть открытой и понятной.

Любые трудности, которые это положение может создать для представителя общественности, интересы которого ущемлены и который хотел бы в этой связи опротестовать необоснованность его исключения из процедуры, предусмотренной в статье 7, могут быть

преодолены путем четкого определения в национальном законодательстве, касающемся осуществления Конвенции, той общественности, которая может участвовать в предусмотренных здесь процессах, включив в нее всех заинтересованных или затрагиваемых представителей. Стороны обязаны, как минимум, проводить работу по определению заинтересованных кругов общественности и по обеспечению открытости и доступности системы участия общественности. К числу вопросов, которые должны быть отрегулированы в законодательном порядке, относятся нормы, которые необходимо применять в целях определения тех кругов общественности, на которые должны попытаться выйти государственные органы, и процедур, которые позволяют представителям общественности выражать свою заинтересованность. В этой связи могут быть полезными обычные списки заинтересованных лиц и НПО, в которые включаются лица, выражающие свою заинтересованность в получении информации и в участии в процессах планирования и разработки политики в конкретных областях или по конкретным вопросам.

По возможности, каждая Сторона прилагает усилия для обеспечения общественности возможностей для участия в разработке политики, связанной с окружающей средой.

Определение понятия «политика» в Конвенции отсутствует. Политика может определяться как «принцип, план или курс действия»¹⁵³. В Конвенции политика отделяется от планов и программ в порядке признания того факта, что она, как правило, менее конкретна, чем планы и программы. Однако это не должно означать, что политика не излагается в письменной форме.

Политика также предполагает необходимость более тщательного и глубокого понимания правовых условий и политического контекста, сложившегося в том или ином месте. Политика воплощает в себе историю и культуру, а равно правовые системы, действие которых простирается за пределы того конечного района, в котором они были разработаны.

Участие общественности в разработке политики

Ярким и показательным примером участия общественности в разработке экологической политики является министерство обороны Нидерландов. Следует отметить, что разработка такой политики законом не предусматривается. Это было сделано по инициативе самого министерства. По мнению министерства, разработка этой политики – его долг, поскольку он должен осуществлять возложенные на него функции в соответствии с национальной экологической политикой Нидерландов. Помимо само собой разумеющихся консультаций с соответствующими службами вооруженных сил и соответствующими министерствами, такими, как министерство окружающей среды и министерство охраны природы, министерство обороны также связалось с НПО и экологическими группами действий, предложив им высказать свои замечания по проекту политики¹⁵⁴.

Это положение можно также рассматривать в свете пункта 7 статьи 3, в котором содержится обязательство содействовать достижению целей Конвенции в рамках международных процессов и органов.

Статья 8

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПОДГОТОВКЕ НОРМАТИВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ, ИМЕЮЩИХ НЕПОСРЕДСТВЕННУЮ ИСПОЛНИТЕЛЬНУЮ СИЛУ, И/ИЛИ ОБЩЕПРИМЕНИМЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

В Конвенции признается, что, представители общественности, в дополнение к праву принимать участие в разработке основных решений, затрагивающих их жизнь, также призваны играть определенную роль в разработке законов и нормативных актов. Применимость Конвенции к разработке законов детально обсуждалась в ходе переговоров. Это нашло отражение в положении преамбулы, в котором признается «желательность открытости во всех ветвях государственного управления» и предлагается «законодательным органам осуществлять принципы настоящей Конвенции в своей работе». Однако правительства не желали устанавливать какие-либо конкретные требования для парламентов, считая это прерогативой законодательной ветви.

Тем не менее в Конвенции рассматривается роль исполнительной ветви власти в процессе разработки законов и конкретно предусматривается, что к этой работе должна привлекаться общественность. Участие общественности в разработке законов является, таким образом, важным аспектом общей сферы применения Конвенции. Эта область деятельности охватывается относительно мягким обязательством прилагать максимум усилий, причем меры, подлежащие принятию, изложены в редакции, которая носит скорее рекомендательный, нежели обязательный характер. Тем не менее статью 8 следует толковать как обязывающую Стороны принимать конкретные меры в порядке достижения целей Конвенции.

Мерилом той степени, в которой Стороны выполняют свои обязательства по статье 8, являются не результаты, а усилия. Стороны обязаны прилагать усилия, направленные на достижение целей участия общественности. Обеспечение представителями общественности соблюдения этих обязательств с использованием положений статьи 9, касающихся доступа к правосудию, предусматривает необходимость создания своего рода национальной «системы применения» в соответствии с пунктом 2 статьи 9. Национальная «система применения» означает, что Стороны должны принять законодательные меры, обеспечивающие гарантию прав, предусмотренных в этой статье.

Если Стороны обладают такой системой гарантий, то она должна поддерживаться в соответствии с пунктами 5 и 6 статьи 3.

В статье 8 рассматривается участие общественности в конкретной области процесса принятия решений: в подготовке нормативных положений государственными органами. Значительная часть функций государственных органов заключается в разработке конкретных решений на основе конкретных фактов и обстоятельств. Другая же значительная часть этих функций заключается в разработке и проведении в жизнь общеприменимых правил. Здесь термин «правила» используется в самом широком смысле и может включать указы, положения, постановления, инструкции, нормативные распоряжения, стандарты и правила. Он также

включает участие государственных органов в законодательном процессе до момента передачи разработанных исполнительной властью проектов законодательным органам. Статья 8 предусматривает участие общественности в разработке таких правил в качестве одной из целей Конвенции и устанавливает определенные требования, которые должны выполняться Сторонами в порядке ее достижения.

<u>Положение</u>	<u>Обязательство</u>	<u>Руководство по осуществлению</u>
Первое предложение	Обязывает Стороны содействовать участию общественности в разработке законов и правил государственными органами	<ul style="list-style-type: none"> • Максимальные усилия • Открытые возможности • Возможное существенное воздействие на окружающую среду
Второе предложение	Определяет элементы процедуры участия общественности	<ul style="list-style-type: none"> • Достаточные сроки • Публикация проектов • Возможность представления замечаний
Третье предложение	Обязывает Стороны обеспечивать учет результатов участия общественности	<ul style="list-style-type: none"> • «В максимально возможной степени»

Каждая Сторона прилагает усилия для содействия эффективному участию общественности на соответствующем этапе, пока остаются открытыми возможности для выбора, в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.

Поскольку в различных правовых системах может использоваться различная терминология для обозначения различных форм нормативных актов, в Конвенции используется такая формулировка, которая позволяет избежать ненужного сужения концепции «нормативные положения, имеющие непосредственную исполнительную силу». В некоторых правовых системах этот термин может толковаться именно как правила, имеющие непосредственную исполнительную силу. Поэтому, чтобы рассеять все сомнения, в статье 8 сделана ссылка также на другие общеприменимые юридически обязательные нормативные акты. Название статьи, где аналогичным образом используется термин «нормативные акты», также помогает понять, что под ними подразумевается. Такие общеприменимые юридически обязательные нормативные акты включают указы, положения, постановления, инструкции, нормативные распоряжения, стандарты и правила. Эти средства выполнения своих обязанностей государственными органами отличаются от функций принятия решений, предусмотренных статьей 6, в том плане, что они дают общую ориентацию, применимую в равной степени ко всем лицам, которые находятся в аналогичном положении, а не только к тем, которые вовлечены в решение конкретного вопроса, которым занимается данный орган. Они отличаются и от функций планирования и разработки политики, по смыслу статьи 7, в том плане, что они сводятся в итоге к разработке четких норм поведения.

Статья 8 также предусматривает участие государственных органов в законодательном процессе до момента передачи проектов, разработанных исполнительной ветвью, законодательным органам. Поскольку Конвенция ориентирована прежде всего на государственные органы (см. определение в статье 2), она преследует цель реализовать компонент участия общественности в разработке закона через посредство именно этих органов.

Роль государственных органов в разработке законодательства

В многих странах ЕЭК государственные органы играют важную роль в разработке законодательных актов, которые впоследствии передаются на рассмотрение законодательной ветви власти.

Поскольку законодательные органы – это те структуры, которые несут ответственность за окончательное принятие законодательных актов, которые будут иметь обязательную силу, государственные органы, занимающиеся работой по подготовке законодательства, не могут рассматриваться, по смыслу Конвенции, как действующие в законодательном качестве. Когда государственные органы, разрабатывающие законодательство, передают его на рассмотрение парламента или другого законодательного органа, участие общественности – до тех пор, пока проекты находятся в компетенции государственных органов, – будет фактически представлять собой участие на самом начальном этапе.

Здесь оперативный принцип аналогичен принципу, закрепленному в пункте 5 статьи 6, который заключается в том, что как можно скорейшее разрешение разногласий и учет законных интересов на начальном этапе может помочь предотвратить возникновение проблем впоследствии. После того как проект законодательства переходит из рук государственных органов в руки законодательных органов, он не может уже считаться в стадии «подготовки» государственным органом, и в этой связи статья 8 не применяется.

Кроме того, когда государственный орган принимает какой-либо закон, разработанный законодательным органом, действующим в законодательном качестве, «например, когда президент подписывает какой-либо законопроект, придавая ему тем самым силу закона», статья 8 применяться не будет, поскольку, по смыслу Конвенции, этот закон не находится в стадии «подготовки».

Это положение Конвенции воплощает в жизнь два базовых принципа, которые закреплены в предыдущих положениях. Например, ссылка на «эффективность» участия общественности, обязывает государственные органы обеспечивать наличие базовых условий для такого участия общественности. В статье 8 также подчеркивается, что общественность должна подключаться к работе на начальном этапе, когда возможности остаются открытыми, с тем чтобы ее участие могло оказать реальное воздействие на проекты законов, правил и

нормативных актов. Понятие «существенное воздействие» также используется в других положениях Конвенции (см. комментарий к пункту 1 статьи 6).

Во многих странах ЕЭК давно сложилась практика привлечения по крайней мере определенной части общественности к разработке нормативных актов, имеющих обязательную юридическую силу, и общеприменимых юридически обязательных нормативных актов. Типичным примером в этом случае является закон Венгрии XI о законодательстве 1987 года. Этот закон дает НПО и профессиональным ассоциациям возможность высказывать свое мнение по законопроектам, разработанным правительством, и проектам распоряжений министерств и других государственных ведомств¹⁵⁵.

С этой целью применяются следующие меры:

В Конвенции предусматривается минимальный набор из трех элементов, которые должны быть реализованы в целях выполнения обязательства по содействию эффективному участию общественности в таких случаях. Они создают первоначальную процедурную основу участия общественности, включая сроки, уведомление и возможность представления замечаний.

а) устанавливаются сроки, достаточные для обеспечения эффективного участия;

Хотя сроки не уточняются, тем не менее Конвенция предусматривает, что государственные органы должны планировать участие общественности, устанавливая по своему усмотрению такие сроки, которые являются «достаточными» для эффективного участия. Это позволяет общественности понять возможности своего участия и внести максимальный вклад. Указанный выше закон Венгрии, в котором хотя и не устанавливаются строгие сроки, все же закрепляет некоторые принципы их установления. Он предусматривает, что крайний срок представления мнений по проектам устанавливается с учетом следующих четырех факторов:

- лицо, высказывающее свое мнение, должно иметь возможность должным образом его обосновать,
- мнение должно быть таким, чтобы его можно было учесть в работе по проекту,
- масштабы проекта и
- тип организации, выражающей свое мнение¹⁵⁶.

б) проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом; и

Это положение отражает предшествующие положения, касающиеся эффективного уведомления общественности. В нем учтена практика многих государств, которая заключается в публикации проектов правил в официальных государственных изданиях, таких, как федеральный регистр в Соединенных Штатах, и в других публикациях в Европе (см. вставку) (см. также комментарий к пункту 2 статьи 6). Такой механизм зачастую является полезным

средством уведомления общественности и обеспечивает целый ряд преимуществ. Во-первых, его уже можно институционально оформить, укомплектовав соответствующим штатом и обеспечив другими ресурсами (в большинстве стран ЕЭК такая публикация уже издается). Во-вторых, он может служить многим другим государственным целям, связанным с информацией, помимо тех, которые предусматриваются этим положением. Наконец, стандартизованный вариант издания, содержащего такую информацию, повышает эффективность и снижает издержки с точки зрения времени и денег, поскольку общественность начинает привыкать к такой публикации, просматривая ее в порядке наблюдения за деятельностью правительства. Публикация такой информации в виде обычного издания приводит также к снижению количества конкретных запросов в адрес государственных органов на ее получение.

Механизм публикации проектов правил

Процесс разработки нормативных актов органами управления в Соединенных Штатах регулируется положениями закона об административных процедурах (ЗАП), 5 U.S.C. 500-596. Одно из его положений предписывает правительственным ведомствам заблаговременно уведомлять общественность в целом о любых предлагаемых новых правилах или изменениях к существующим правилам¹⁵⁷. Это делается путем публикации предлагаемых новых правил в федеральном регистре. Федеральный регистр представляет собой официальное ежедневное издание, в котором публикуются правила, проекты правил и уведомления федеральных ведомств и организаций, а также распоряжения, имеющие исполнительную силу, и другие документы за подписью президента. Это издание может получить любой желающий в общественных библиотеках на территории Соединенных Штатов или по индивидуальной подписке.

Наряду с уведомлением о проекте новых правил, это агентство должно также предложить общественности высказать свои замечания и дать информацию о том, как эти замечания можно представить. После этого общественности дается время на анализ предложенных изменений и подготовки замечаний. По истечении установленного законом срока, продолжительностью минимум 30 дней, государственное ведомство должно проанализировать полученные замечания до издания окончательных правил¹⁵⁸.

Министры окружающей среды некоторых стран, например Чешской Республики, Венгрии, Украины и Соединенного Королевства, уже разработали практику обнародования законопроектов по электронным сетям, используя для этого иногда свои собственные сети и иногда пользуясь помощью, оказываемой по инициативе НПО. Например, министерство окружающей среды Венгрии использует как свой собственный электронный список рассылки в адрес заинтересованных НПО, так и существующую электронную сеть НПО («зеленый паук»), которая объединяет более 200 НПО в стране.

с) общественности предоставляется возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.

Многие страны ЕЭК ООН уже ввели в действие политику, в соответствии с которой государственные органы должны в обычном порядке консультироваться с общественностью в процессе разработки законов и других нормативных актов. Например, Европейская комиссия в 1997 году учредила консультативный комитет по экологическим вопросам, в работе которого участвуют представители природоохранных НПО¹⁶⁰.

Этим положением признается наличие эффективной практики, которая сложилась в регионе ЕЭК. Оно не уточняет, каким образом общественность может быть вовлечена в эту работу, оставляя это на усмотрение каждой Стороны. Из этого положения косвенно следует, что законодательные органы несут конечную ответственность за результаты процесса разработки законов и других нормативных актов и что в этой связи им надо создавать определенные благоприятные условия.

Таким образом, у государственных органов есть вариант ознакомиться с замечаниями общественности через посредство механизма, который в Конвенции называется «представительные консультативные органы». Этот термин включает в себе несколько важных идей. Первая состоит в том, что такие органы создаются не для того, чтобы оказывать специализированную помощь на самостоятельной основе, а делать это только в той степени, в какой они представляют заинтересованные или затрагиваемые круги общественности или общественность в целом. Естественно, государственные органы могут обратиться за помощью к конкретным экспертам или экспертным органам, однако участие таких экспертов ни в коей мере не подменяет участие общественности в целом. Во-вторых, такие органы должны быть «консультативными». Это означает, что они должны использовать соответствующий процесс консультаций, который указывает на определенную степень гласности и открытости. Здесь можно провести аналогию с «открытой и справедливой структурой», о которой часто говорится в Конвенции. Далее государственные органы должны – и это соответствует их интересам – контролировать и оценивать степень, в которой представительные органы выполняют эти требования, с целью обеспечить максимальный вклад общественности в этот процесс.

Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.

Хотя Конвенция ни придает обязательный характер конкретным аспектам участия общественности в подготовке нормативных актов, тем не менее Стороны должны обеспечивать, чтобы результаты участия общественности учитывались в максимально возможной степени. Как говорилось выше в комментарии к пункту 8 статьи 6, это положение возлагает на государственные органы относительно большую ответственность по учету замечаний общественности в процессах, осуществляемых согласно статье 8.

Хотя прямые права и интересы конкретных представителей общественности в данном случае могут быть затронуты не в такой степени, как в процессе, предусмотренном в статье 6, уместность вовлечения общественности в разработку законов должна, тем не менее,

регулироваться положением, предусматривающим реализацию на практике замечаний общественности «в максимально возможной степени». С практической точки зрения в окончательном документе, содержащем какое-либо законодательство или правило, должно разъясняться, как проходил процесс участия общественности и как были учтены его итоги. К тому же, это полезно по той причине, что очень часто в процесс разработки законодательства и правил вовлечены многие государственные органы и учреждения и что в этой связи участие общественности может носить относительно разрозненный характер. Следовательно, это помогает государственным органам в выполнении их функций по координации вклада общественности. Поэтому в ходе подготовки окончательных документов, связанных с данным законодательством или правилом, государственный орган, который отвечает за участие общественности, должен надлежащим образом и четко информировать другие органы, вовлеченные в этот процесс, с тем чтобы дать им полную картину участия общественности. Кроме того, окончательный документ должен показывать, что в достижении конечного результата есть заслуга и общественности.

В каком-либо конкретном случае может оказаться, что данный государственный орган не выполняет минимальные процедурные требования, если можно показать, что никаких консультаций с общественностью не проводилось или что ее замечания совершенно не были учтены. Однако фраза «в максимально возможной степени» означает признание того факта, что в процессе разработки законов есть некоторый элемент политики, который Стороны должны учитывать. Реальные условия разработки нормативных актов могут не дать возможности провести такой анализ процесса принятия решений, который может понадобиться для оспаривания результатов данного процесса по соображениям, связанным с участием общественности по существу вопроса.

ОСНОВНОЙ ЭЛЕМЕНТ III: ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Статья 9 содержит положения, касающиеся третьего «столпа» или основного элемента Конвенции, который касается доступа к правосудию. В соответствии с Конвенцией, «доступ к правосудию» означает, что представители общественности располагают правовыми механизмами, которые могут быть ими использованы для пересмотра возможных нарушений положений Конвенции, регламентирующих доступ к информации и участие общественности, а также внутреннего экологического права.

Цели основного элемента, касающегося доступа к правосудию

Логический смысл основного элемента Конвенции, каковым является доступ к правосудию, – укрепить доступ к экологической информации, процесс принятия решений по вопросам, касающимся экологической среды, и систему осуществления и обеспечения исполнения посредством предоставления гражданам возможности прибегнуть к силе закона. Доступ к правосудию в какой-то мере выравнивает правила игры и помогает обеспечить последовательное и эффективное осуществление положений Конвенции, регламентирующих доступ к информации и участие общественности. Кроме того, способность общественности оказать помощь в обеспечении соблюдения экологического законодательства является важным подспорьем в работе правительственных органов.

В настоящее время на пути доступа к правосудию во многих странах есть многочисленные преграды. Например, граждане и НПО зачастую не имеют правового статуса для того, чтобы опротестовать в законодательном порядке нарушение их прав или обеспечить соблюдение закона. В некоторых странах органы, облеченные судебными функциями, не имеют полномочий вынести судебное запрещение и обеспечить исполнение своих решений. Эти и другие препятствия ограничивают возможности представителей общественности требовать защиты, если правительство или частный сектор не соблюдают Конвенцию или национальное экологическое законодательство. Положения статьи 9, регламентирующие доступ к правосудию, имеют целью урегулировать эти вопросы.

Что означает доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией?

Доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией означает, что общественность может обратиться в суд или другой независимый и беспристрастный орган по разбору жалоб с просьбой рассмотреть случаи возможных нарушений Конвенции. Положения Конвенции, касающиеся доступа к информации и участия общественности, являются источником некоторых прав и обязательств. Положения, касающиеся доступа к правосудию, устанавливают, что обеспечить соблюдение Конвенции могут не только Стороны, но и отдельные лица и НПО, выступающие в качестве представителей общественности.

Доступ к правосудию в соответствии с Конвенцией применяется прежде всего к положениям статьи 4, регламентирующим доступ к информации, и к положениям статьи 6, регламентирующим участие общественности в процессе принятия решений. Однако он может

также применяться и к «другим соответствующим положениям». Вопрос о том, как может быть истолкована сфера применения положений, регламентирующих доступ к правосудию, вне сферы применения статей 4 и 6, анализируется ниже. Положения, касающиеся доступа к правосудию, также применяются к представителям общественности, требующим пересмотра решений, принятых в нарушение внутреннего экологического законодательства. Стороны обладают определенной гибкостью в том, как осуществлять это требование, однако содержащееся в этой статье общее обязательство позволяет общественности оспаривать «действия и бездействие» со стороны как частных лиц, так и государственных органов.

Положения, регламентирующие доступ к правосудию, обеспечивают определенную процессуальную правоспособность, позволяющую отдельным лицам или НПО обращаться в суды или иные органы по рассмотрению. Конвенция предусматривает несколько иной принцип определения процессуальной правоспособности в зависимости от вида требуемого рассмотрения.

В Конвенции устанавливаются некоторые требования в отношении процедур доступа к правосудию. Они должны быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами. Они должны также обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты и осуществляться независимыми и беспристрастными органами. Кроме того, Конвенция предусматривает распространение информации о процедурах доступа к правосудию и поощряет создание механизмов оказания помощи в целях устранения или снижения финансовых или иных препятствий.

Реализация на практике доступа к правосудию

В нижеследующей таблице содержатся основные элементы статьи 9, касающейся доступа к правосудию. Она дает своего рода обзор обязательств, которые будут подробно рассмотрены в следующих разделах. Конвенция налагает на Стороны и государственные органы различные по степени строгости обязательства. В большинстве случаев схема обязательств по Конвенции следует четкому общему принципу в сочетании с более гибкими требованиями и указаниями по осуществлению, которые обеспечивают Стороне или государственному органу еще большую степень гибкости. Эти обязательства, имеющие различную степень строгости, будут проанализированы более подробно. Данная таблица охватывает общие обязательства и содержит некоторый анализ способов (помимо требований Конвенции), с помощью которых Стороны могли бы их выполнять.

Статья 9	Общие требования	Руководство по осуществлению
	Система, предусматривающая рассмотрение решений государственного органа на основе статей 4 и 6 и других соответствующих положений	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить наличие независимых и беспристрастных органов по рассмотрению, включая суды • Разработать четкие правила, касающиеся статуса отдельных лиц и НПО в связи с доступом к механизмам рассмотрения судебными и иными

	<p>Система, предусматривающая доступ граждан к механизмам рассмотрения в порядке оспаривания нарушений внутреннего экологического законодательства</p>	<p>органами в случае нарушения положений Конвенции и внутреннего экологического законодательства</p> <ul style="list-style-type: none"> • Разработать адекватные меры защиты, такие, как судебное запрещение • Создать механизмы предоставления общественности информации о процедурах доступа к правосудию • Разработать механизмы помощи общественности в обеспечении доступа к процедурам рассмотрения
--	--	--

Статья 9

ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ

Статья 9 предписывает соответствующий механизм обеспечения прав, предоставленных в других основных разделах Конвенции и на основании национального экологического законодательства. В нижеследующей таблице содержится обзор обязательств по статье 9 в разбивке по пунктам. Элементы осуществления выделены из требований и руководящих принципов, закрепленных в самой Конвенции.

Положение	Обязательство	Элементы осуществления
Статья 9, пункт 1	Предусматривает процедуры рассмотрения, касающиеся просьб о доступе к информации на основании статьи 4	<ul style="list-style-type: none">• Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом• Дополнительная быстрая и недорогостоящая процедура пересмотра или рассмотрения• Требования к процессуальной правоспособности• Окончательные решения, имеющие обязательный характер• Указание причин принятого решения в письменном виде
Статья 9, пункт 2	Предусматривает процедуры рассмотрения, связанные с участием общественности в соответствии со статьей 6 и другими соответствующими положениями Конвенции	<ul style="list-style-type: none">• Рассмотрение судебным или иным независимым и беспристрастным органом• Возможность процедуры предварительного рассмотрения в административном органе• Обычные требования
Статья 9, пункт 3	Предусматривает процедуры рассмотрения общественностью действий или бездействия частных лиц и государственных органов в связи с национальным законодательством в области окружающей среды	<ul style="list-style-type: none">• Процедуры административного рассмотрения• Процедуры судебного рассмотрения
Статья 9, пункт 4	Минимальные нормы, применимые к процедурам доступа к правосудию, решениям и средствам правовой защиты	<ul style="list-style-type: none">• Адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая судебное запрещение• Справедливость• Беспристрастность• Своевременность

		<ul style="list-style-type: none"> • Недопущение недопустимо высоких затрат • Протоколирование решений в письменной форме • Общедоступные решения
Статья 9, пункт 5	Обязывает Стороны содействовать эффективному доступу к правосудию	<ul style="list-style-type: none"> • Информация о доступе к процедурам административного и судебного рассмотрения • Соответствующие механизмы помощи для устранения или уменьшения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию

1. Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со статьей 4, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена или что в каком-либо ином отношении к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи, имело доступ к процедуре рассмотрения принятого решения в суде или в другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом.

В тех случаях, когда предусматривается такое рассмотрение решения в суде, Сторона обеспечивает, чтобы такое лицо имело также доступ к установленной законом быстрой процедуре, не требующей или требующей в минимальном объеме оплаты, для повторного рассмотрения государственным органом или рассмотрения независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом.

Окончательные решения, принимаемые в соответствии с настоящим пунктом 1, носят обязательный характер для государственного органа, располагающего соответствующей информацией. Причины указываются в письменной форме, по крайней мере, в тех случаях, когда просьба о предоставлении информации отклоняется в соответствии с настоящим пунктом.

Что может подлежать рассмотрению?

Положения пункта 1 гарантируют общественности возможность рассмотрения решений, принятых в соответствии со статьей 4, касающейся доступа к экологической информации. Пункт 1 обязывает Стороны обеспечить доступ к процедуре рассмотрения любому лицу, которое считает, что его просьба о доступе к информации неадекватно рассмотрена в соответствии со статьей 4. Стороны должны выполнять это обязательство «в рамках своего национального законодательства». Каждая Сторона располагает весьма различными системами рассмотрения и, в соответствии с Конвенцией, обладает определенной гибкостью при осуществлении обязательств по Конвенции, закрепленных в пункте 1, в рамках этих систем.

Что дает возможность ввести в действие процедуру рассмотрения?

Стороны должны обеспечить доступ к процедуре рассмотрения в тех случаях, когда какое-либо лицо утверждает, что его просьба о доступе к информации была проигнорирована или неправомерно отклонена. Кроме того, Стороны должны обеспечивать доступ к процедуре в тех случаях, когда податель просьбы считает, что полученный им ответ неадекватен, или когда он полагает, что к его просьбе был проявлен подход, не соответствующий положениям статьи 4. Совершенно ясно, что податель просьбы мог получить ответ на свою просьбу и мог даже получить информацию, и тем не менее у него все же есть основания для рассмотрения. Статья 4 содержит многочисленные конкретные процедурные требования и правовые критерии, такие, как сроки, в течение которых должен быть дан ответ на просьбу о доступе к информации (пункт 2 статьи 4), форма, в которой должен быть дан ответ (пункт 1 b) статьи 4), и причины, на основании которых может быть отказано в просьбе (пункты 3 и 4 статьи 4). Что касается пункта 1 статьи 9, то он предусматривает процедуру рассмотрения, в ходе которой могут быть проанализированы эти положения и любые другие аспекты просьбы о предоставлении доступа к информации и соответствующего ответа на основании статьи 4.

Кто может требовать рассмотрения? – вопрос процессуальной правоспособности

Согласно пункту 1 статьи 9, «любое лицо», которое запросило информацию, имеет право воспользоваться процедурами рассмотрения и обладает «процессуальной правоспособностью», позволяющей ему оспорить решения, принятые в соответствии со статьей 4.

Это соответствует редакции статьи 4, которая разрешает любому представителю общественности запрашивать информацию, и пункта 4 статьи 2, в котором содержится определение «общественности» в качестве физических или юридических лиц и их ассоциаций, организаций или групп. Кроме того, пункт 9 статьи 3 обязывает государственные органы обеспечивать доступ к информации и к правосудию даже гражданам или жителям других стран и предписывает обеспечивать такой доступ организациям, даже если их центр деятельности расположен в другой стране.

Кто осуществляет рассмотрение?

В пункте 1 статьи 9 уточняется, что процедура рассмотрения должна осуществляться в суде или другом «независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом». Концепция «независимого и беспристрастного органа» хорошо разработана в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод. «Независимые и беспристрастные» органы не обязательно должны быть судами, но они должны выполнять квазисудебную функцию, располагать гарантиями по обеспечению надлежащего процесса, быть неподвластными влиянию любой ветви власти и не быть связанными с каким бы то ни было частным субъектом деятельности.

Некоторые страны решили создать специальный, независимый и беспристрастный орган для рассмотрения дел, связанных с доступом к информации. Например, в 1978 году Франция учредила Комиссию по доступу к административным документам (КАДА)¹⁶¹. КАДА является независимым административным органом, сотрудники которого набираются из исполнительных, судебных и законодательных органов. Лицо, которому было отказано в просьбе на доступ к информации, может передать этот вопрос в КАДА. Прежде чем подать жалобу в административный суд, дело должно быть рассмотрено в КАДА. Решения КАДА носят рекомендательный характер и могут быть обжалованы в суде, который выносит окончательное решение, подлежащее обязательному исполнению, – еще одно требование пункта 1 статьи 9. Для того чтобы удовлетворять требованиям Конвенции, такие органы должны быть учреждены на основании закона.

В каких случаях можно обратиться к омбудсмену в соответствии с Конвенцией?

Во многих странах «омбудсмен» в какой-то мере функционирует как независимый и беспристрастный орган по рассмотрению нарушений административного права, допущенных в отношении граждан. В зависимости от того, как построено управление омбудсмена и как оно вписывается в национальную систему рассмотрения, оно может удовлетворять критериям статьи 9 полностью или не совсем.

Функция омбудсмена возникла в Северных странах в качестве учреждения, которое должно следить за тем, чтобы государственные органы не допускали несправедливости в отношении отдельных граждан. С тех пор этот механизм получил широкое распространение как в Западной, так и в Восточной Европе. В Северных странах омбудсмен действует от имени парламента, хотя он не относится ни к одной ветви власти. В юрисдикцию омбудсмена входит рассмотрение всех аспектов деятельности государственной администрации в целях обеспечения «надлежащего осуществления административных функций». Многие жалобы, переданные на рассмотрение омбудсмену, касаются доступа к информации. В ходе переговоров по Конвенции Дания, Финляндия, Норвегия и Швеция сделали заявление в порядке толкования института омбудсмена в контексте статьи 9, утверждая, что он соответствует требованиям Конвенции с практической точки зрения, хотя он не обладает юридическим правом на пересмотр каких бы то ни было процедур, не принимает имеющих обязательную силу решений и не выносит судебных запрещений¹⁶². Кроме того, у омбудсмена нет строгих правил, регламентирующих его процессуальную правоспособность, которая дает ему право подать жалобу. Однако, когда какое-либо лицо не добилось искомого результата с помощью омбудсмена, в некоторых странах оно все еще может передать дело на рассмотрение в суд в порядке, установленном Конвенцией.

Альтернативы рассмотрению в суде

Пункт 1 статьи 9 также обязывает Стороны обеспечивать общественности доступ к более оперативным и менее дорогостоящим процедурам рассмотрения, чем процедуры рассмотрения в суде. Подача жалобы в суд может занимать много времени и быть сопряжена со значительными расходами, в то время как доступ к информации зачастую нужен быстрый. У многих подателей может не быть финансовых средств на покрытие судебных издержек, и, к тому же, задержки и расходы на осуществление судебных процедур могут помешать эффективному доступу к информации.

Конвенция обязывает Стороны, суды которых компетентны рассматривать споры, касающиеся доступа к информации, предусмотреть создание «быстрой» и «требующей в минимальном объеме оплаты» альтернативной системы рассмотрения. Под «быстрой» подразумевается «эффективной и оперативной». Обязательства обеспечить процедуру, не требующую оплаты или требующую такой оплаты в минимальном объеме, означает дать возможность воспользоваться ею любому представителю общественности. Такие процессы рассмотрения могут принимать различные формы, включая повторное рассмотрение государственным органом или рассмотрение независимым и беспристрастным органом, не являющимся судом. «Повторное рассмотрение» означает, что тот же орган, который принял решение, пересматривает его еще раз с целью обеспечить большую точность.

Альтернативы: повторное рассмотрение и административное рассмотрение

В большинстве стран ЕЭК действуют те или иные виды общих процедур административного пересмотра или обжалования решений органов управления. Эти административные процедуры зачастую действуют быстрее, нежели рассмотрение жалоб в суде, и во многих случаях не требуют оплаты. Такие процедуры, применимые к рассмотрению запросов на получение доступа к информации, могут удовлетворять требованиям Конвенции.

Например, в Польше бесплатное и оперативное рассмотрение может быть осуществлено вышестоящим административным органом, которому подотчетен государственный орган, принявший первоначальное решение¹⁶³. Закон этой страны обязывает вышестоящий административный орган рассмотреть жалобу в течение одного месяца. По результатам рассмотрения вышестоящего административного органа заявитель может передать дело на рассмотрение административного суда. Эта процедура недорогая, но может занимать до года, прежде чем будет вынесено окончательное решение.

Страны, в которых нет процедуры обжалования решений, принятых по запросам на получение информации, в административном порядке, должны предусмотреть оперативные и недорогостоящие процедуры повторного рассмотрения государственным органом. Например, в Нидерландах в случае обжалования решения, отказывающего в доступе к информации, заявитель обязан направить уведомление о своем несогласии с принятым решением, в тот же административный орган, который это решение принял¹⁶⁴. Если административный орган

подтверждает свой отказ в предоставлении доступа к запрашиваемой информации, жалоба подается непосредственно в суд.

Окончательное решение носит обязательный характер

В соответствии с Конвенцией, окончательные решения, предусмотренные в пункте 1 статьи 9, имеют для государственного органа обязательную силу. Конвенция не требует, чтобы обязательную силу имело каждое решение, предусмотренное в пункте 1, – обязательную силу должны иметь лишь окончательные решения. Таким образом, различные механизмы и процедуры обжалования могут использоваться в сочетании друг с другом в порядке достижения окончательного решения, имеющего обязательную силу. В принципе, если есть возможность дальнейшего обжалования, решение считается неокончательным до тех пор, пока не истечет период подачи жалобы. Окончательные судебные и квазисудебные решения носят, как правило, обязательный характер, хотя во многих странах решения независимых органов, таких, как комиссии и омбудсмены, носят рекомендательный характер. Таким образом, в дополнение к рекомендательным процессам, Стороны должны обеспечить возможность вынесения окончательного решения, имеющего обязательную силу.

Например, во Франции решения КАДА, о которой говорилось выше, носят рекомендательный характер. Однако, если по получении ее заключения государственные органы открыто или молчаливо подтверждают свой отказ в предоставлении запрашиваемой информации, пострадавший может подать жалобу в административный суд. Административный суд должен вынести окончательное решение, имеющее обязательную силу, в шестимесячный срок.

Наконец, по меньшей мере в тех случаях, в которых отказ в доступе к правосудию подпадает под действие настоящего пункта, причины такого отказа должны быть изложены в письменной форме. Выбранная формулировка, судя по всему, имеет целью поощрить Стороны к введению в действие общего правила, на основании которого все решения должны оформляться в письменной форме.

2. Каждая Сторона в рамках своего национального законодательства обеспечивает, чтобы соответствующие представители общественности,

а) проявляющие достаточную заинтересованность, или в качестве альтернативного варианта,

б) считающие, что произошло нарушение того или иного права, когда это обусловлено в административных процессуальных нормах соответствующей Стороны,

имели доступ к процедуре рассмотрения принятых решений в суде и/или другом независимом и беспристрастном органе, учрежденном в соответствии с законом, с целью оспаривать законность с правовой и процессуальной точки зрения любого решения, действия или бездействия при условии соблюдения положений статьи 6, и, где это

предусматривается, в соответствии с национальными законами и без ущерба пункту 3 ниже, других соответствующих положений настоящей Конвенции.

Наличие достаточной заинтересованности и нарушение того или иного права определяется на основании положений национального законодательства и в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей Конвенции. В связи с этим для цели подпункта а) выше достаточно заинтересованности любой неправительственной организации, отвечающей требованиям, указанным в пункте 5 статьи 2. Для цели подпункта б) выше такая организация также имеет право заявлять о нарушении своих прав.

Что может пересматриваться

Пункт 2 предусматривает доступ к правосудию с помощью системы официального рассмотрения вопросов, относящихся к участию общественности в соответствии со статьей 6. Он также применяется к «другим соответствующим положениям» Конвенции, как это предусмотрено в рамках национального законодательства. Это означает, что Стороны могут применять процедуры рассмотрения к другим положениям Конвенции, предусмотрев в этих случаях в своем национальном законодательстве соответствующие положения. Стороны могут рассматривать общие положения статьи 3 и положения, касающиеся сбора и распространения информации в статье 5, в качестве примеров положений, которые как раз и относятся к «другим соответствующим положениям». Эти положения закладывают основу многих обязательств, изложенных в статье 6 и относящихся к ее осуществлению. Аналогичным образом, положения статьи 7 об участии общественности, касающиеся планов, программ и политики в области окружающей среды (в особенности включенные в нее положения статьи 6) и положения статьи 8 об участии общественности в процессе разработки нормативных актов, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил описывают дополнительные процедуры, которые предполагают необходимость участия общественности. Согласно пункту 2 статьи 9, может пересматриваться осуществление и этих процедур. Однако здесь следует отметить, что эти положения, как правило, не относятся к «заинтересованной общественности». Поэтому, применяя пункт 2 статьи 9 к другим положениям Конвенции, Стороны должны найти определение заинтересованной общественности именно в этих случаях. Наконец, рассмотрение соблюдения любых положений Конвенции в соответствии с данным пунктом не исключает возможности применения пункта 3 статьи 9.

Что может явиться причиной введения в действие процедур рассмотрения?

Представители общественности имеют право оспаривать законность решений с правовой и процессуальной точки зрения. Заинтересованная общественность, по смыслу настоящего пункта, может оспорить решение, действия или бездействие, если было произведено нарушение закона по существу (законность с правовой точки зрения), или если государственный орган нарушил предусмотренные законом процедуры (законность с процессуальной точки зрения).

Эти положения распространяются и на смешанные вопросы, такие, как неспособность принять должным образом во внимание высказанные замечания.

В соответствии с этой статьей, Стороны должны обеспечить, чтобы представители заинтересованной общественности, по смыслу этого пункта, могли добиться рассмотрения «решений, действий или бездействия». Во-первых, решение или действие государственного органа, например решение ограничить число участников в публичном слушании, или проведение публичного слушания на слишком позднем этапе процесса, также может быть предметом рассмотрения. Кроме того, процедура рассмотрения может быть введена в действие в том случае, если правительство не принимает меры или решения, предусмотренные Конвенцией, например, если оно не проводит вообще публичные слушания или если не направляет уведомление некоторым лицам. Эти решения не обязательно должны быть окончательными. Однако все это необходимо рассматривать в контексте последнего предложения пункта 1 статьи 9, касающегося исчерпания средств административной защиты.

Кто может требовать рассмотрения? – вопрос процессуальной правоспособности

Конвенция устанавливает, что правоспособностью использовать процедуры рассмотрения в случаях, относящихся к участию общественности, обладают, как минимум, представители «заинтересованной общественности». Заинтересованная общественность определяется в пункте 5 статьи 2 как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе». (См. комментарий к пункту 5 статьи 2.) Однако положения статьи 6 применяются как к «общественности», так и к «заинтересованной общественности» (пункты 7 и 9). Это соответствует целям Конвенции, в соответствии с которыми представитель общественности, который фактически участвует в слушании в соответствии с пунктом 7 статьи 6, приобретает тем самым статус представителя заинтересованной общественности. Это логически подтверждается тем фактом, что в соответствии с пунктом 8 статьи 6 государственный орган обязан полностью принять во внимание результаты участия общественности.

Согласно пункту 2 статьи 9, общественность должна иметь «достаточную заинтересованность» в рассматриваемом вопросе или считать, что было нарушено то или иное право. Эти два обязательства, закрепленные в пункте 2 а) и b) статьи 9, представляют собой два способа, позволяющие добиться одного и того же результата в рамках различных правовых систем, которые должны быть созданы в различных Странах. Эти два требования можно рассматривать вместе с последующими положениями, в которых более подробно трактуется «достаточная заинтересованность» и нарушение того или иного права.

В пункте 2 а) Конвенции поднимается вопрос о том, какие представители заинтересованной общественности проявляют достаточную заинтересованность. Что касается НПО, которые подпадают под определение «заинтересованной общественности», то ответ на этот вопрос заключается в самой Конвенции. Она четко предусматривает, что НПО, удовлетворяющая требованиям пункта 5 статьи 2, автоматически проявляет «достаточную

заинтересованность». Однако, что касается других лиц, в частности отдельных граждан, то Конвенция допускает определение достаточной заинтересованности на основании положений национального законодательства и в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию. В этом случае термин «на основании положений национального законодательства» означает, что Стороны скорее всего найдут иные пути определения «достаточной заинтересованности» в зависимости от ограничений, которые могут существовать в их национальном административном праве или экологическом законодательстве. Однако дополнительное требование о том, что наличие «достаточной заинтересованности» должно определяться «в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию в рамках настоящей Конвенции» означает, что Стороны должны толковать применение положений своего национального законодательства в свете общих обязательств по Конвенции, закрепленных в статьях 1, 3 и 9.

Пункт 2 b) был сформулирован таким образом в интересах тех стран, правовая система которых предусматривает, что данное лицо может приобрести процессуальную правоспособность только в том случае, если его права нарушены. Исходя из этой цели данного положения можно говорить, что Сторонам отнюдь не предлагается вводить такое фундаментальное правовое требование там, где его нет, тем более что это в любом случае противоречило бы пункту 6 статьи 3. В тех Странах, где это уже предусмотрено в правовой системе, эту правоспособность приобретают как отдельные лица, так и НПО. Однако Стороны должны предусматривать, как минимум, что у НПО есть права, которые могут быть нарушены. Что касается закрепленной в Конвенции цели предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию, то здесь потребуются значительно изменить подход к НПО в тех странах, в которых они ранее не обладали правоспособностью в таких случаях, поскольку они не могли претендовать на то, что было нарушено то или иное право.

Понимание «достаточной заинтересованности»

Когда в национальном законодательстве используется концепция «достаточная заинтересованность», она проверяется скорее на здравый смысл, нежели на правовую или экономическую заинтересованность. Например, законом Соединенного Королевства о Верховном суде 1981 года в требования, касающиеся процессуальной правоспособности, были внесены изменения, в соответствии с которыми любое лицо, которое проявляет «достаточную заинтересованность», может возбудить иск¹⁶⁵. В решении, принятом в 1994 году по иску, поданному одной из НПО в порядке протеста против выдачи лицензии на строительство атомной электростанции, Высший суд Великобритании подтвердил статус этой организации на основании вышеупомянутого закона о Верховном суде. Суд заключил, что в связи с длительным опытом работы этой организации в области окружающей среды, у нее есть (подлинная заинтересованность) в вопросах, поднятых в предложенной лицензии, и что этой подлинной заинтересованности достаточно для оспаривания законности этой лицензии. Эти выводы применяются как к отдельным лицам, так и к организациям, распространяя этот статус на отдельных лиц, проникнутых духом защиты интересов общественности.

Положения настоящего пункта 2 не исключают возможности использования процедуры предварительного рассмотрения в административном органе и не затрагивают требования об исчерпании административных процедур рассмотрения до обращения к судебным процедурам рассмотрения в тех случаях, когда такое требование предусмотрено в национальном законодательстве.

В соответствии с пунктом 2, Сторона может предусмотреть предварительную процедуру рассмотрения в административном органе. Система административного обжалования не имеет целью исключить возможность обжалования в суде, однако во многих случаях она может позволить разрешить данный вопрос оперативно и избежать необходимости обращаться в суд.

Кроме того, во многих странах истец обязан «исчерпать административные меры защиты», т.е. использовать все имеющиеся административные процедуры рассмотрения, до передачи дела в суд. Сначала истцу, возможно, потребуется подать просьбу о рассмотрении данного вопроса государственным органом, который отвечает за процесс участия общественности, затем обжаловать принятое решение в вышестоящем административном органе, и только после этого он сможет обжаловать данное решение в суде. Такое требование, касающееся исчерпания административных процедур рассмотрения, допускается Конвенцией в тех случаях, когда это предусмотрено в национальном праве.

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

Пунктом 3 создается дополнительная категория случаев, в которых граждане могут подать жалобу в административные или судебные органы. В этом он развивает положение пункта 18 преамбулы и Софийских руководящих принципов в плане наделяние некоторых представителей общественности процессуальной правоспособностью, позволяющей обеспечивать прямо или косвенно соблюдение экологического законодательства. В случае прямого обеспечения соблюдения граждане имеют право обращаться в суд или в другие органы по рассмотрению в целях обеспечения соблюдения законодательства, а не просто ради того, чтобы добиться возмещения нанесенного им личного ущерба. Непрямое обеспечение соблюдения означает, что граждане могут участвовать в процессе обеспечения соблюдения с помощью, например, системы подачи жалоб. Однако для того, чтобы выполнить это положение Конвенции в порядке косвенного обеспечения соблюдения законодательства, оно должно предусматривать четкие административные или судебные процедуры, в которых конкретный представитель общественности имеет официальный статус. В противном случае

нельзя говорить, что данный представитель общественности имеет доступ к таким процедурам. Публичное обеспечение соблюдения закона помимо того, что оно дает возможность общественности добиться искомых ею результатов, является – и оно это уже доказало – важным подспорьем в работе ведомств, ответственных за обеспечение соблюдения экологического законодательства, которые во многих странах недоукомплектованы. Кроме того, в некоторых странах гражданское лицо, отвечающее за обеспечение соблюдения законодательства, может даже налагать денежные штрафы на владельца и оператора объекта, нарушающего экологическое законодательство или правила, от имени соответствующего государственного учреждения.

Что может подвергаться рассмотрению?

В соответствии с Конвенцией, представители общественности имеют право оспаривать нарушения национального законодательства в области окружающей среды независимо от того, относятся они к правам на информацию и участие общественности, гарантированными Конвенцией, или нет. Это положение охватывает потенциально широкий круг административных и судебных процедур, включая концепцию «обеспечения соблюдения отдельными гражданами», в соответствии с которой представители общественности получают право непосредственно обеспечивать соблюдение экологического законодательства в суде. Это обязательство может быть также выполнено, например, с помощью положения, предусматривающего возможность возбуждения административной процедуры. Какой бы ни был конкретный механизм, Конвенция весьма четко устанавливает, что обеспечение соблюдения экологического законодательства – это не только удел природоохранных органов и государственных обвинителей, но и общественности, которая также призвана играть определенную роль.

Что может ввести в действие процедура пересмотра?

Согласно Конвенции, Стороны должны обеспечить, чтобы представители общественности могли непосредственно обеспечить соблюдение закона в случае действий или бездействия как со стороны частных лиц, так и со стороны государственных органов. Например, местная природоохранная организация, которая удовлетворяет критериям, установленным конкретной Стороной, может опротестовать нарушение каким-либо промышленным объектом норм сброса стоков, указанных в его разрешении. Природоохранная организация имеет право подать иск на владельца или оператора данного промышленного объекта в суд в связи с нарушением законодательства и добиться принятия соответствующей меры защиты, например постановления суда о прекращении противозаконных сбросов стоков. (См. также комментарий к пункту 4 статьи 9 ниже, касающемуся судебного запрещения.)

Кроме того, представители общественности могут оспаривать действия или бездействие государственных органов, которые нарушают национальное природоохранное законодательство. Под бездействием в этом случае понимается неспособность осуществить или обеспечить соблюдение природоохранного законодательства другими государственными органами или частными субъектами деятельности.

Кто может потребовать рассмотрения? – вопрос процессуальной правоспособности

Конвенция обязывает Стороны дать представителям общественности, удовлетворяющим критериям, которые могут быть предусмотрены национальным законодательством, право обеспечивать соблюдение нормативных актов в области окружающей среды. Конвенция не нарушает право Сторон устанавливать критерии, на основании которых общественность может иметь доступ к процедурам обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Пункт 26 Софийских руководящих принципов развивает понятие широкого статуса, открывающего доступ к процедурам, связанным с вопросами окружающей среды.

Процессуальная правоспособность общественности обеспечивать соблюдение национального законодательства

Большинство стран ЕЭК уже обеспечивают отдельным лицам и организациям некоторую процессуальную правоспособность, позволяющую им обращаться в суд в порядке оспаривания нарушений национального законодательства как частными лицами, так и государственными органами. Например, в Польше НПО могут обращаться с исками в порядке гражданского и административного судопроизводства на основе исключительно уставных целей организации. Таким образом, организация, уставная цель которой – охрана окружающей среды, автоматически имеет право подать административный иск в порядке обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. В Венгрии любой гражданин может подать жалобу в Конституционный суд на правительство, если оно не выполняет функции, возложенные на него законом.

Кто осуществляет рассмотрение?

Пункт 3 статьи 9 предоставляет общественности доступ к административным или судебным процедурам. Это положение может потенциально охватывать широкий круг процедур.

В большинстве стран обеспечение соблюдения в порядке уголовного судопроизводства остается в руках государственных органов управления. Однако и здесь есть некоторые исключения. Например, в Польше закон 1971 года о мелких правонарушениях уполномочивает некоторые ассоциации, в том числе природоохранные, например ассоциации стражей охраны природы или ассоциации защиты животных, действовать в качестве государственных обвинителей в порядке преследования за мелкие уголовные правонарушения, подпадающие под действие закона об охране природы 1991 года. Эти ассоциации обладают правами государственного обвинителя, включая право подачи жалобы в суд по уголовным делам.

Требования, касающиеся процессуальной правоспособности, в соответствии со статьей 9

Пункт 1. Процессуальная правоспособность возбудить процедуру рассмотрения в связи с доступом к информации:

Такой правоспособностью обладает любое лицо, считающее, что его просьба о доступе к информации, поданная в соответствии со статьей 4, не рассмотрена, неправомерно отклонена, будь то частично или полностью, неадекватно удовлетворена, или что в каком-либо ином отношении к этой просьбе проявлен подход, не соответствующий положениям указанной статьи.

Пункт 2. Процессуальная правоспособность возбуждать процедуру рассмотрения соблюдения положений, касающихся участия общественности, и других соответствующих положений:

Такой правоспособностью обладают представители заинтересованной общественности, проявляющие достаточную заинтересованность, или, в качестве альтернативного варианта, считающие, что произошло нарушение того или иного права, когда это обусловлено в административных процессуальных нормах соответствующей Стороны.

Пункт 3. Процессуальная правоспособность возбуждать процедуру рассмотрения нарушения национального природоохранного законодательства:

Такой правоспособностью обладают представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют.

4. Помимо и без ущерба для пункта 1 выше процедуры, упомянутые выше в пунктах 1, 2 и 3, должны обеспечивать адекватные и эффективные средства правовой защиты, включая при необходимости средства правовой защиты в виде судебного запрещения, и быть справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами. Решения, принимаемые в соответствии с настоящей статьей, выносятся или протоколируются в письменной форме. Общественность имеет доступ к решениям судов и при возможности других органов.

В каждом из пунктов 1, 2 и 3 статьи 9 излагаются конкретные причины, на основании которых общественность может возбудить процедуру рассмотрения. В пункте 4 излагаются минимальные требования, которые должны быть удовлетворены в рамках всех таких процедур, а также вид средств правовой защиты, которые должны быть обеспечены.

«Адекватные и эффективные средства правовой защиты»

Конечной целью любой административной или судебной процедуры рассмотрения является обеспечение средств правовой защиты в связи с нарушением законодательства. В соответствии с пунктом 4, Стороны должны обеспечить «адекватные и эффективные» меры правовой защиты со стороны органов по рассмотрению. Эти средства включают в соответствующих случаях судебное запрещение. Когда в результате нарушения причинен необратимый ущерб, средство правовой защиты принимает зачастую форму денежной компенсации. Когда все еще может быть причинен первоначальный или дополнительный ущерб и когда нарушение продолжается или же когда первоначальный ущерб можно ликвидировать или когда его последствия могут быть смягчены, суды и административные органы по рассмотрению также могут издать распоряжение с целью остановить или предпринять некоторые действия. Это распоряжение называется «запрещением», а средство правовой защиты, которое обеспечивается им, называется «судебным запрещением». На практике, в случае рассмотрения дел, связанных с окружающей средой, использование судебного запрещения может иметь исключительно важное значение, поскольку споры по экологическим вопросам зачастую связаны с будущей деятельностью, которая находится на стадии планирования, или с осуществляемой деятельностью, которая создает неминуемую угрозу для здоровья человека и окружающей среды. Во многих случаях ущерб здоровью или окружающей среде может носить необратимый характер. Компенсация в таких случаях зачастую неадекватна.

Что представляет собой судебное запрещение?

Судебное запрещение: судебное запрещение – это средство правовой защиты, имеющее целью предотвратить или компенсировать ущерб. Оно позволяет тому или иному лицу добиться распоряжения, предписывающего другому лицу определенные действия, например, обеспечить доступ к информации или к промышленному объекту, провести публичное слушание или прекратить незаконную деятельность. Распоряжение, выданное трибуналом, подлежит исполнению с помощью других процедур. В случае дел, связанных с окружающей средой, запрещения, которые позволяют трибуналу заставить определенное лицо прекратить нарушение или предпринять конкретные действия, носят в этой связи более гибкий характер и в большей степени соответствуют экологической или другой проблеме, являющейся предметом спора, чем другие средства правовой защиты, такие, как денежная компенсация или уголовные санкции.

Предварительное судебное запрещение: В тех случаях, когда ущерб наносится или может быть нанесен, или когда свод правил, предназначенных для охраны здоровья и благосостояния людей, нарушается или может быть нарушен, трибуналу могут быть предоставлены полномочия по изданию судебного запрещения с целью сохранить статус кво или восстановить ситуацию в ее прежнем состоянии до разрешения данного вопроса. Обычно, трибуналы требуют, чтобы Сторона, добивающаяся предварительного судебного запрещения, продемонстрировала: i) что существует опасность неминуемого необратимого ущерба или что такой ущерб может иметь место до всестороннего рассмотрения данного дела и ii) что испрашиваемая правовая защита может быть предоставлена по существу вопроса в ходе окончательного слушания. В случаях, касающихся окружающей среды, может быть достаточным показать, что нарушаются или могут быть нарушены соответствующие положения или правила. В чрезвычайных или других серьезных случаях трибунал иногда выносит предварительное запрещение ex parte, не проводя слушаний, на основе судебного разбирательства и свидетельских показаний.

Конвенция предусматривает, что судебное запрещение и другие средства правовой защиты «должны быть адекватными и эффективными». Адекватность предполагает, что запрещение должно обеспечить полную компенсацию нанесенного ущерба и предотвратить ущерб в будущем. Оно также может предусматривать меры восстановления. Требование о том, что средства правовой защиты должны быть эффективными, означает, что они должны быть такими, чтобы их можно было эффективно привести в исполнение. Стороны должны стремиться устранять любые потенциальные барьеры на пути обеспечения соблюдения судебных запретов и других мер.

Вариант, когда может быть использовано судебное запрещение

В Венгрии предварительное судебное запрещение может быть издано:

- i) если оно необходимо для предотвращения ущерба;
- ii) если оно необходимо для предотвращения изменения фактологической базы судебного разбирательства; или
- iii) если оно необходимо в других случаях, заслуживающих особого внимания.

Если суд находит, что любое из этих условий выполнено, он должен после этого установить, что вынесение такого судебного запрещения принесет больше пользы, чем вреда. Эта правовая проверка позволяет суду установить целесообразность запрещения в данном конкретном случае.

Как указывалось выше, судебное запрещение не является единственным эффективным средством правовой защиты. Например, в некоторых странах гражданин, которому поручено обеспечивать соблюдение законодательства в делах, аналогичных тем, которые рассматривались в комментарии к пункту 3 статьи 9, может даже налагать денежные штрафы в порядке гражданских санкций на владельца или оператора промышленного объекта, нарушающего экологическое законодательство или правила, от имени соответствующего правительственного учреждения.

«Справедливые, беспристрастные, своевременные и не связанные с недоступно высокими затратами»

В дополнение к конкретным средствам правовой защиты, пункт 4 статьи 9 обязывает Стороны обеспечивать, чтобы процедуры рассмотрения, упомянутые в пунктах 1, 2 и 3, были «справедливыми, беспристрастными, своевременными и не связанными с недоступно высокими затратами». Справедливые процедуры предполагают, что весь процесс, включая принятие окончательного постановления органом, принимающим решение, должен быть беспристрастным, непредубежденным, не подверженным фаворитизму и бескорыстным. Справедливые процедуры также должны применяться в равной степени ко всем лицам, независимо от их положения, расы, национальной принадлежности или других неправомерных критериев. (См. также комментарий к пункту 9 статьи 3, хотя справедливость с точки зрения правосудия может предусматривать недискриминацию и по другим признакам, помимо тех, которые указаны здесь, как, например, возраст, пол, вероисповедание и т.п.) Беспристрастные процедуры – это те процедуры, которые исключают возможность применения закона чрезмерно суровым или техническим образом.

Фактор своевременности также весьма важен для процедур рассмотрения, указанных в статье 9. Это требование подкрепляет требование пункта 1, в соответствии с которым Стороны должны обеспечить «быструю» процедуру рассмотрения. В соответствии с Конвенцией, Стороны должны применять эту норму своевременности применительно к любому процессу рассмотрения, будь то в суде или другом органе по рассмотрению. Многие страны уже признали важность фактора своевременности в отправлении правосудия. Например, в Беларуси апелляции и жалобы в отношении административных решений, касающихся окружающей среды, должны рассматриваться в месячный срок с возможным продлением до двух месяцев. В Ирландии суды имеют право брать дела из списка дел, назначенных к слушанию, и рассматривать их незамедлительно, если данное дело касается неотложных вопросов, чувствительных к фактору времени¹⁶⁷.

Наконец, Конвенция обязывает Стороны обеспечивать процедуры рассмотрения, которые «не связаны с недоступно высокими затратами». Расходы по оспариванию какого-либо решения, подпадающего под действие Конвенции, или обеспечению исполнения национального природоохранного законодательства не должны быть настолько высокими,

чтобы это могло перекрыть доступ общественности – независимо от того, идет ли речь об отдельных лицах или НПО – к процедуре рассмотрения в соответствующих случаях.

Для соблюдения этого обязательства Стороны могут воспользоваться различными механизмами, включая механизмы отказа и возмещения расходов.

Снижение расходов

Расходы, связанные с обращением в суд, могут включать:

- судебные издержки,
- гонорар адвоката,
- транспортные расходы свидетелей, и
- гонорар экспертов.

Эти виды расходов представляют собой для общественности существенную финансовую преграду. Некоторые страны приняли меры по их сокращению:

- В Словакии НПО освобождены от уплаты судебных издержек¹⁶⁸.
- В Австрии подача жалобы в связи с отказом в доступе к информации не влечет денежных расходов, и для ее подачи истцу нет необходимости обращаться за помощью к адвокату.
- Во многих странах гонорар адвоката оплачивается Стороной, выигравшей дело. Кроме того, в Соединенных Штатах представители общественности, возбудившие дело в порядке обеспечения соблюдения законодательства в общественных интересах, могут не оплачивать расходы на защитника, даже если дело проиграно или прекращено.

«В письменной форме и общедоступные»

Конвенция обязывает, чтобы все решения любого органа по рассмотрению, подпадающие под действие статьи 9, выносились в письменном виде. Это относится как к предварительным решениям, так и к окончательным решениям, имеющим обязательную силу. Кроме того, общественность должна иметь доступ к решениям судов и – в тех случаях, когда это возможно, – к решениям других органов.

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

Во-первых, пункт 5 обязывает Стороны предоставлять общественности информацию о доступе к административным и судебным процедурам рассмотрения решений. Это подкрепляет положение пункта 3 статьи 3, в соответствии с которым каждая Сторона способствует экологическому просвещению и повышению уровня информированности общественности о получении доступа к правосудию. Такая информация может быть предоставлена самыми различными способами. Один из них можно найти в самой Конвенции. Пункт 7 статьи 4 предусматривает, что в случае отказа должна приводиться соответствующая информация о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со статьей 9. Аналогичный механизм может быть использован в случае решений, подпадающих под действие статей 6, 7 и 8. Пункт 7 b) статьи 5 также обязывает Стороны публиковать материалы, относящиеся к сфере применения Конвенции, которые должны включать информацию о доступе к правосудию.

Пункт 5 статьи 9 также обязывает Стороны создавать «соответствующие механизмы оказания помощи», в целях устранения препятствий для доступа к правосудию. Этот пункт строится на пункте 2 статьи 3, в соответствии с которым государственные органы должны оказывать общественности помощь и обеспечивать ей ориентацию в получении доступа к правосудию.

Потенциальные препятствия для доступа к правосудию

Препятствия, о которых идет речь в пункте 5 статьи 9, могут, в частности, включать:

- финансовые препятствия,
- ограничение статуса,
- трудности в получении юридической консультации,
- нечеткие процедуры рассмотрения,
- взяточничество,
- неосведомленность органов рассмотрения,
- слабая система обеспечения соблюдения решений.

Кроме того, нарушения природоохранного законодательства обычно трудно доказать без четких экологических стандартов, четких норм выбросов, указанных в разрешениях, регулярного контроля за выбросами и соответствующей отчетности.

Конвенция уже предусматривает и поощряет введение в действие различных систем, которые позволят расширить возможности доступа к правосудию. Например, положения статьи 9 поощряют широкое толкование субъектов, которые могут возбудить процедуру рассмотрения в соответствии с национальным законодательством. Широкое толкование, которое дает, в целом, любому заинтересованному лицу или организации возможность оспорить принятые решения, позволяет в значительной степени снизить основную преграду

для доступа к правосудию, тем более что опыт некоторых стран свидетельствует о том, что это не очень сильно скажется на работе судов или других трибуналов. Статья 9 также обязывает обеспечивать рассмотрение беспристрастными и независимыми органами. Когда страны обеспечивают независимость и беспристрастность судебных, административных и других органов по рассмотрению, снижаются и институциональные барьеры на пути доступа к правосудию.

Статья 9 предусматривает необходимость доступа к правосудию, которое было бы доступно для представителей общественности. Содержащийся выше анализ пункта 4 статьи 9 дает примеры преодоления некоторых финансовых преград на пути доступа к правосудию, такие, как бесплатные варианты доступа к судам, возложение обязанности по оплате судебных издержек на нарушителей, снижение судебных издержек и использование альтернатив залоговым требованиям. Кроме того, некоторые страны создают и поддерживают работу отделений по оказанию правовой помощи, которые дают отдельным лицам и гражданским организациям бесплатные или дешевые юридические консультации. В Польше отдельные лица и организации, которые не могут покрыть расходы, связанные с обращением в суд, могут иметь право на адвоката, назначаемого судом. Другие страны, такие, как Армения, Венгрия, Канада, Нидерланды, Республика Молдова, Российская Федерация, Словакия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Украина и Чешская Республика располагают центрами юридической помощи, финансируемыми из частных источников или созданными на базе высших учебных заведений. В этих случаях устранение правительством технических препятствий на пути создания, работы и финансирования соответствующей некоммерческой организации имеет исключительно важное значение для обеспечения дальнейшей работы таких центров юридической помощи, финансируемых из частных источников.

Статья 9 также предусматривает наличие правовых средств защиты. Кроме того, если суды и другие органы по рассмотрению обладают полномочиями по обеспечению исполнения их решений, будет устранена еще одна потенциальная преграда для доступа к правосудию. Во многих странах административные или судебные постановления фактически сводятся на нет в результате задержек с обеспечением их исполнения или в результате отсутствия такой системы исполнения. Для исправления этого положения многие страны облачают органы по рассмотрению полномочиями, позволяющими им обеспечивать исполнение собственных постановлений. Например, в Российской Федерации гражданские и арбитражные процедуры получают поддержку в виде специальных институтов судебных исполнителей в порядке обеспечения исполнения судебных решений с помощью системы штрафов. В Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах и других государствах, в которых действует система обычного права, несоблюдение судебного распоряжения может квалифицироваться как неуважение к суду, которое в итоге наказывается штрафом или тюремным заключением. Выплата компенсации может обеспечиваться с помощью разнообразных средств, начиная от ареста товаров и собственности и конфискации банковских счетов и заканчивая наложением ареста на заработную плату.

Наконец, у стран есть много вариантов облегчить бремя доказательства по данному делу. В этой связи важное значение приобретают четкие природоохранные законы, правила и нормы.

Например, четкие уровни выбросов, указанные в разрешениях, и четкие нормы поведения, с которыми можно сопоставить фактические выбросы и действия, могут значительно повысить шансы данного лица на обеспечение соблюдения закона. Когда какое-либо лицо получает информацию об установленных уровнях выбросов, подлежащих соблюдению крайних сроков и других обязательных правовых требованиях, указанных в законоположениях, правилах или разрешениях, ему легче выявить и доказать нарушение. Закон, который просто запрещает «вредное» или «опасное» загрязнение – это закон, обеспечить последовательное соблюдение которого на основании пункта 3 статьи 9 более трудно и который вынуждает гражданских исполнителей заниматься сложными научными и политическими вопросами. В случае четких норм поведения единственный вопрос, который должен быть решен, заключается в выяснении того, нарушил ли ответчик юридические нормы, распоряжения или условия разрешения.

Элементы доступа к правосудию

Кто может оспорить решение? Конвенция поощряет широкое толкование субъектов, которые обладают «процессуальной правоспособностью» оспорить принятое решение.

Что может быть оспорено? Конвенция разрешает оспаривать решения, действия и бездействие. Она обеспечивает доступ к правосудию как на основании своих собственных положений, так и в порядке обеспечения соблюдения национального природоохранного законодательства.

Где можно оспорить принятое решение? Принятое решение, подпадающее под действие Конвенции, можно оспорить в соответствующем суде или беспристрастном и независимом органе по рассмотрению, созданном на основании национального законодательства.

Каковы правовые средства защиты в случае оспаривания решения? Конвенция обязывает Стороны обеспечивать эффективные правовые средства защиты, включая судебное запрещение.

Как можно преодолеть преграды на пути доступа к правосудию? Стороны могут оказывать общественности помощь в обеспечении доступа к правосудию путем устранения финансовых и других преград.