



Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции о
доступе к информации, участию общественности
в процессе принятия решений и доступе к правосудию
по вопросам, касающимся окружающей среды

Четвёртое совещание

Кишинёв, 29 июня –1 июля 2011

Пункт 5 (а) предварительной повестки дня

**Процедуры и механизмы, способствующие осуществлению Конвенции:
доклады о ходе осуществления Конвенции**

Сводный доклад о положении дел в области осуществления Конвенции*

Доклад секретариата **

Резюме

Настоящий доклад был подготовлен в соответствии с решением I/8 Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (ECE/MP.PP/2/Add.9), которое предписывает секретариату подготавливать сводный доклад на основе национальных докладов об осуществлении и предоставляемых Сторонами к каждой сессии Совещания Сторон, обобщая произошедший прогресс и выявляя важные тенденции, проблемы и решения. Данный доклад суммирует информацию из 36 национальных докладов об осуществлении. Его цель в оказании Сторонам помощи в оценке хода осуществления Конвенции и в содействии подготовке и принятию Совещанием Сторон ряда решений.

* Настоящий документ был представлен поздно в связи с необходимостью включить информацию, содержащуюся во многих национальных докладах об осуществлении Конвенции, которые были представлены Сторонами значительно позже установленного срока.

** Настоящий сводный доклад был подготовлен и переведен на русский язык консультантом, по поручению Секретариата Конвенции. Перевод данного документа на французский язык был любезно предоставлен Бельгией.

Содержание

	<i>Paragraphs</i>	<i>Page</i>
Введение	1–6	3
I. Процедурные аспекты третьего отчётного периода	7–19	4
II. Некоторые региональные тенденции осуществления.....	20–36	6
A. Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия	21–25	7
B. Страны Европейского Союза и Норвегия.....	26–33	7
C. Юго-Восточная Европа	34–36	9
III. Тематический обзор процесса осуществления	37–187	9
A. Общие положения (статья 3)	37–54	9
B. Доступ к информации по запросу (статья 4).....	55–75	13
C. Сбор и распространение экологической информации (статья 5).....	76–97	16
D. Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (статья 6).....	98–119	20
E. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой (статья 7).....	120–129	24
F. Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (статья 8).....	130–132	26
G. Доступ к правосудию (статья 9).....	133–163	27
H. Генетически изменённые организмы.....	164–187	32
IV. Выводы	188–204	36

Введение

1. Принятием решения I/8, Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции) установили механизм представления информации, требующий от каждой Стороны представлять в секретариат заблаговременно до каждого очередного совещания Сторон доклад в соответствии с форматом, установленным в приложении к решению, по следующим вопросам: (а) законодательные, регулирующие и другие меры, которые Сторона предприняла для осуществления положений Конвенции; и (б) их практическая реализация. Решение также предлагает субъектам, подписавшим Конвенцию, и другим государствам, не являющимся Сторонами Конвенции, предоставлять доклады о мерах, принятых для применения Конвенции, так же как и международным, региональным и неправительственным организациям (НПО) докладывать о своих программах или деятельности и полученном опыте по оказанию поддержки Сторонам и/или другим государствам в выполнении Конвенции. Механизм предоставления информации получил дальнейшее развитие в решении II/10, которое, среди прочего, затронуло вопрос о том, как готовить второй и последующие доклады.

2. Настоящий сводный доклад был подготовлен на основе 36 национальных докладов о выполнении, представленных Сторонами Конвенции.¹ Два доклада были предоставлены слишком поздно для того, чтобы их учесть в сводном докладе.²

3. Настоящий доклад основывается на национальных докладах об осуществлении, представленных в течение третьего отчётного цикла (2009–2011). Его цель заключается в выявлении общих тенденций в осуществлении Конвенции, нежеле в оценке точности информации, предоставленной Сторонами в их докладах, проверки адекватности этой информации, или анализе соблюдения Конвенции на основе того, что докладывают Стороны. По сравнению со сводным докладом к третьей сессии Совещания Сторон (ECE/MP.PP/2008/4), использование иных источников, кроме представленных Сторонами национальных докладов, было ограничено мандатом, закреплённым в решении I/8, а также временем и ресурсами, доступными секретариату. Таким образом, при чтении доклада следует учитывать эти ограничения, и он не должен рассматриваться в качестве комплексного, исчерпывающего или независимого обзора положения дел в области осуществления Конвенции.

4. Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции имел возможность прокомментировать данный доклад, и некоторые члены Комитета предоставили свои комментарии по фактической стороне, но воздержались от обращения к каким-либо вопросам соответствия.

5. Большинство Сторон, предоставляя свои вторые или третьи доклады о выполнении, отметили изменения в законодательстве и развитие практики

¹ Албания, Армения, Австрия, Азербайджан, Беларусь, Бельгия, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Кипр, Чешская Республика, Дания, Эстония, Европейский Союз, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Нидерланды, Норвегия, Республика Молдова, Румыния, Сербия, Словения, Испания, Швеция, Туркменистан, Украина и Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

² Польша и Словакия.

применения положений Конвенции; небольшое количество Сторон представили доклад впервые. В сводном докладе уделяется особое внимание информации, касающейся некоторых изменений и тенденций, возникших в данный отчётный цикл, и в то же время сделана попытка представить комплексную и полную, насколько это возможно, картину осуществления.

6. Доклад разделён на четыре части. В главе I кратко описываются процедурные аспекты третьего отчётного цикла. В главе II сделана попытка определить некоторые региональные тенденции в осуществлении Конвенции. В главе III представлен тематический обзор осуществления. В главе IV приводятся выводы относительно тенденций в области осуществления, а также самого процесса представления докладов.

I. Процедурные аспекты третьего отчётного цикла

7. В соответствии с параграфом 9 решения П/10, предельным сроком представления в секретариат национальных докладов об осуществлении было объявлено 8 декабря 2010 года, т.е. за 180 дней до запланированного начала четвёртой сессии Совещания Сторон.

8. На момент написания доклада 38 из 44 Сторон представили свои национальные доклады об осуществлении. Из них 7 были представлены в установленные сроки, 15 к концу 2010. Оставшиеся 16 докладов были представлены с разной степенью задержки, последний из них был представлен только в мае 2011. Субъекты, подписавшие Конвенцию, или иные государства – не Стороны Конвенции – не представили свои доклады. Не поступило докладов и от организаций, указанных в параграфе 7 решения I/8.³

9. На 30 мая 2011 года, не были получены доклады от следующих Сторон: Люксембурга, Мальты, Черногории, Португалии, Таджикистана и бывшей югославской Республики Македонии.

10. В дополнение к доступному в Интернете формату отчётности, разработанному секретариатом для облегчения предоставления национальных докладов об осуществлении, Комитетом по вопросам соблюдения был подготовлен руководящий документ, чтобы оказать содействие Сторонам в выполнении их обязательств по предоставлению информации.⁴ В Руководящих указаниях, одобренных Рабочей группой Сторон, затрагивались такие вопросы, как временные рамки для подготовки докладов на национальном уровне, консультации с государственными органами и заинтересованными сторонами, и методология выделения новой информации в процессе подготовки сводного доклада в течение второго отчётного цикла, доступного для прочтения. Руководящие указания также включали приложение с перечислением общих или наиболее известных вопросов, представляющих сложности при осуществлении, из которых Сторонам предлагалось осветить те, которые имеют наибольшее к ним отношение. Многие Стороны последовали этим

³ Некоторые доклады с описанием положения дел в области осуществления Конвенции определёнными Сторонами были представлены неправительственными организациями, но эти доклады не соответствуют определению, содержащемуся в решении I/8, параграфе 7, “доклады о программах или деятельности [организации] и полученном опыте”. Эти доклады были зарегистрированы как документы категории III и с ними можно ознакомиться на <http://www.unece.org/env/pp/mop4/mop4.doc.htm>.

⁴ ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4 (доступно на http://www.unece.org/env/documents/2007/pp/ece_mp_pp_wg_1_2007_L_4_r.pdf).

рекомендациям, и многие, в особенности, из субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии осветили предложенные вопросы.

11. Многие доклады были понятно написаны и следовали требуемому формату; в большинстве докладов в основном содержались изменения и дополнения к предыдущим докладам 2008 года. Однако в некоторых докладах не содержалось ответов на определённые вопросы, в особенности, касательно практических мер по осуществлению положений Конвенции или препятствий в осуществлении, а также касательно законодательных, регулирующих и других мер по осуществлению положений о генетически изменённых организмах (ГИО) в соответствии со статьёй 6 bis и приложением I bis.

12. Из 36 Сторон, представивших доклады своевременно, чтобы быть принятыми во внимание при составлении данного доклада, 2 Стороны представили свои доклады впервые (Босния и Герцеговина и Сербия) и 34 обновили информацию, содержащуюся в их докладах 2008 года. Несколько Сторон описали значительные изменения в законодательстве, новые законы, правила и официальные инструкции, либо руководства, принятые после второго отчётного цикла.

13. Большинство Сторон основывались на методологии, предложенной в Руководящих указаниях по требованиям в отношении отчетности, и отразили новую информацию с помощью функции обозначения изменений для выделения вносимых изменений, сделанных в их докладах предыдущего отчётного цикла. Некоторые представили в секретариат также и консолидированные версии докладов.

14. Все Стороны, представившие свои национальные доклады об осуществлении, заявили об использовании прозрачных и демократичных процедур при подготовке и обсуждении докладов. Однако, Кипр, после того, как доклад уже был представлен в секретариат, проинформировал, что он сделает свой доклад доступным в Интернете и открытым на один месяц для комментирования общественностью, НПО и другими организациями, с приложением вопросника, чтобы помочь общественности в составлении комментариев. Полученные мнения будут оценены и включены в отчет, который затем будет отослан в секретариат в качестве приложения к основному национальному докладу об осуществлении. Почти все Стороны следовали руководящим указаниям, утверждая, что они вовлекли общественность на ранней стадии через консультации по вопросам, которые должны были быть отражены в докладе. Некоторые предпочли опубликовать обновлённую версию своих предыдущих докладов для комментирования общественностью (например, Армения, Австрия, Беларусь, Бельгия, Болгария, Хорватия, Дания, Финляндия, Франция, Грузия, Германия, Венгрия, Латвия, Нидерланды, Норвегия, Словения, Испания, Швеция, Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии) и организовали общественные слушания или другие встречи для обсуждения проекта доклада с заинтересованными организациями и физическими лицами (например, Армения, Франция, Грузия, Кыргызстан, Латвия, Республика Молдова). Несколько Сторон активно проинформировали НПО о консультациях и предложили им прокомментировать проект доклада (Армения, Бельгия, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Финляндия, Франция, Венгрия, Италия, Кыргызстан, Латвия, Норвегия, Испания, Швеция, Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Украина), опубликовали вопросник для получения комментариев общественности (например, Эстония), либо запросили предложения по отдельным темам, которые должны были быть отражены в первом проекте доклада (Армения, Франция, Венгрия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Словения).

15. Большинство Сторон активно использовали электронные средства коммуникации для проведения консультаций с общественностью по своим докладам, размещая объявления о начале процесса консультирования и первый проект доклада

на своих вебсайтах для получения отзывов и/или рассылки их определённым НПО. Во многих странах члены общественности имели возможность направлять свои отзывы по первому проекту доклада по электронной почте прямо в министерства по охране окружающей среды.

16. В нескольких странах представители НПО и общественности были приглашены прокомментировать проект докладов через национальные рабочие группы по Орхусской конвенции или Орхусские центры (Армения, Бельгия, Грузия, Венгрия, Казахстан, Сербия, Украина) или во время общественных слушаний или дискуссий. Многие Стороны проводили консультативные встречи и/или собирали комментарии в электронном виде по первому и/или второму проектам доклада (например, Армения, Эстония, Финляндия, Франция, Грузия, Венгрия, Латвия, Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Украина).

17. В Австрии, Бельгии и Германии, федеральные органы и региональные власти также были вовлечены в подготовку докладов. Как и во второй отчётный цикл, Бельгия представила сводный национальный доклад наравне с региональными докладами; она проинформировала, что был организован прозрачный и широкий процесс консультаций, как на федеральном уровне, так и на уровне регионов, организованный региональными экологическими органами. Несколько других Сторон также постарались вовлечь региональные и местные власти.

18. В некоторых странах (например, Бельгии, Чешской Республике, Кыргызстане, Республике Молдова), проекты докладов были подготовлены с участием ведущих НПО. Время для комментирования различных проектов во время общественных консультаций варьировалось от 10 дней до полутора месяцев. Например, Австрия предоставила 5 недель для периода консультирования. Большинство Сторон предоставило, по меньшей мере, 30 дней для комментирования по определенным проектам докладов.

19. Большинство Сторон отметило, что результаты консультирования с общественностью были учтены, и многие страны обобщили полученные комментарии. Часть Сторон после каждой части доклада включила комментарии НПО о препятствиях и практическом осуществлении. Некоторые страны отметили, что комментарии НПО были учтены настолько, насколько это было возможно. Другие вкратце сообщили количество и вид полученных комментариев, сколько из них было учтено и почему некоторые не были рассмотрены. Несколько Сторон указали, что они не согласны с некоторыми комментариями. Наконец, одна Сторона признала, что в случае расхождения во мнениях по обязательствам, вытекающим из Конвенции, за основу для доклада принималась официальная позиция правительства (Германия).

II. Некоторые региональные тенденции в области осуществления

20. В целях регионального обзора были рассмотрены три группы Сторон: (а) страны региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии; (б) страны Европейского Союза (ЕС) и Норвегия; и (с) страны Юго-Восточной Европы (ЮВЕ). В третьем отчётном цикле 9 из 10 Сторон из первого субрегиона, 25 из 28 Сторон из второго и 4 из 6 Сторон из третьего представили национальные доклады об осуществлении.

A. Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия

21. В течение отчётного цикла страны из субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщили о принятии значительных мер по гармонизации их национального законодательства с положениями Конвенции, что также было воплощено в изменениях, внесённых в их конституции.

22. Как подчёркивается в национальных докладах об осуществлении, Конвенция играет значительную роль в демократических преобразованиях в субрегионе. Несколько стран сообщили о том, что продолжающееся сближение с экологическим законодательством ЕС имеет позитивное влияние на осуществление Конвенции.

23. Все страны субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщают о многочисленных образовательных и обучающих проектах, имеющих отношение к осуществлению Конвенции, которые продвигают её принципы и повышают осведомлённость среди общественности и государственных органов. Активно развивались различные электронные инструменты, такие, как базы данных, электронные списки рассылки для распространения информации, и программы электронного государственного управления. Орхусские центры играют важную роль в этих процессах.

24. Осуществление положений Конвенции об участии общественности всё ещё нуждаются в дальнейшем развитии, хотя значительная законодательная база была принята за предыдущие отчётные циклы. Имеются пробелы в процедурных деталях, что делает проблематичным практическое осуществление этой части Конвенции. Среди проблем осуществления в субрегионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии такие, как недостаток адекватного регулирования процесса участия общественности, включая процедуру уведомления на ранней стадии, и недостаток процедур учёта полученных от общественности комментариев. Большинство стран отмечают, что доступ к правосудию является наиболее медленно развивающейся сферой в субрегионе и требует дальнейшего внимания от Сторон, представивших доклады.

25. Некоторые Стороны из субрегиона отмечают, что в соответствии с их национальными конституциями положения Конвенции после её ратификации стали частью их национального законодательства и таким образом должны применяться напрямую (Армения, Грузия, Казахстан и Украина). Некоторые, однако, указывают на трудности в осуществлении Конвенции, проистекающие из недостатка финансовых ресурсов (Армения, Кыргызстан, Украина), или на необходимость разработки специальных законов, подзаконных актов, процедурных правил или механизмов для того, чтобы осуществление было эффективным (Армения, Беларусь, Кыргызстан, Казахстан).

B. Страны Европейского Союза и Норвегия

26. Со времени предыдущего отчётного цикла развитие соответствующего законодательства продолжилось на уровне ЕС и национальных уровнях в государствах – членах ЕС и в Норвегии. Большая часть законодательства ЕС, принятого начиная с 2003 года перед ратификацией Конвенции, которое послужило стимулом для национальных законодательных органов стран – членов ЕС гармонизировать свои соответствующие законы и подзаконные акты, по-прежнему действует. Стороны из региона ЕС сообщают об усилиях, направленных на транспозицию положений соответствующих директив ЕС и изменение их законодательства, чтобы привести его в соответствие с Конвенцией.

27. Норвегия сообщила, что новый Закон о свободе информации вступил в силу 1 января 2009 года и что Министерство окружающей среды объявило о том, что оно разработает руководство для всех административных агентств с целью дальнейшего повышения уровня информированности о Законе о свободе информации и положениях Конвенции.

28. В некоторых национальных докладах об осуществлении, включая доклады некоторых государств – членов ЕС, нет информации о препятствиях в сфере доступа к правосудию.

29. Статья 19, параграф 1, Договора Европейского Союза включает в текст Договора принцип эффективной судебной защиты на уровне государства – члена ЕС. Однако всё ещё существуют некоторые сложности на пути к правосудию. На уровне ЕС предложение о директиве по доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятое Европейской комиссией 24 октября 2003 года, всё ещё рассматривается законодательными органами ЕС. Европейский Союз сообщает, что осуществление третьего основного принципа Конвенции было предметом рассмотрения Суда ЕС⁵ (см. также параграф 146 ниже).

30. Общественный интерес к проблеме доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в особенности, интерпретация статьи 9, параграфа 3 Конвенции, растёт, и Чешская Республика, в период председательства в Европейском Союзе, организовала 16 и 17 апреля 2009 года конференцию по практическому осуществлению положений Орхусской конвенции по доступу к правосудию. Гражданское общество выразило свою активную поддержку идее принятия инструмента ЕС по этому вопросу, либо путём принятия рассматриваемой директивы, либо иным действием в этой области.

31. В отношении правил процессуальной правоспособности в Суде ЕС, Европейский Союз также отмечает рассмотрение Комитетом по вопросам соблюдения Орхусской конвенции обращения, в котором заявитель утверждал, что правила процессуальной правоспособности по обжалованию решений институтов ЕС, установленных судебной практикой Суда ЕС и Орхусским Регламентом⁶ не соответствуют требованиям, содержащимся в статье 9, параграфах со 2 по 5, Конвенции.⁷

32. Некоторые Стороны отметили, что в связи с расширением права экологических организаций предъявлять иски они планируют дальнейшее рассмотрение этого права с целью улучшения осуществления Орхусской конвенции (например, Бельгия, Германия, Соединённое Королевство). Германия в докладе

⁵ См., например, ссылку на принятое в преюдициальном порядке решение по делу *the Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovakia) — Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, C-240/09, судебное решение Суда от 8 марта 2011 года.

⁶ Регламент (ЕС) No 1367/2006 Европейского Парламента и Совета Министров от 6 сентября 2006 года по применению положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, к институтам и органам Европейского Сообщества.

⁷ Заключение Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции по сообщению АССС/С/2008/32, касающемуся соблюдения Конвенции Европейским Союзом (ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1). На своей тридцать второй встрече (11–14 апреля 2011 года), Комитет по вопросам соблюдения утвердил выводы в отношении части претензий, содержащихся в обращении, и отложил рассмотрение тех претензий, которые касались Орхусского Регламента и в настоящее время находятся на рассмотрении в Суде Европейского Союза (дело T-338/08). Выводы не рассматривались Советом Сторон.

отметила, что дело о рассмотрении соответствия её законодательства положениям Конвенции в настоящее время находится в Суде Европейского Союза и в Комитете по вопросам соблюдения Орхусской конвенции и касается ограничений в доступе экологических организаций к средствам правовой защиты.

33. Норвегия сообщила, что НПО обладает процессуальной правоспособностью, если она соответствует определённым критериям, установленным в национальном законодательстве, например, она должна быть зарегистрирована как юридическое лицо, обладать правовым интересом, и иметь в качестве её уставной цели защиту экологических интересов.

С. Юго-Восточная Европа

34. Четыре Стороны Конвенции из субрегиона ЮВЕ (Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия и Сербия) представили национальные доклады об осуществлении. Две из них — Босния и Герцеговина и Сербия — представляли свои доклады впервые.

35. Все Стороны из ЮВЕ предприняли значительные усилия по улучшению своего законодательства в соответствии с принципами Конвенции и для гармонизации его с соответствующими директивами ЕС. В этом субрегионе были реализованы многие проекты по доступу к информации и процедурам участия общественности, повышения уровня информированности об экологических проблемах и о самой Конвенции. Эти усилия привели к прогрессу в развитии национальной законодательной базы и в осуществлении основного принципа Конвенции по доступу к информации. Тем не менее, в докладах все ещё отражается недостаток синхронизации между законами и подзаконными актами.

36. Как и в предыдущий отчётный цикл, Стороны из этого субрегиона отметили, что всё ещё недостаточно надлежащих процедур участия общественности и практического осуществления, особенно на более общем уровне принятия решений в отношении планов, программ и политик, общеобязательных правил и законов. Так же сообщается, что в данном субрегионе не достаточен уровень всеобщей осведомлённости общественности о необходимости охраны окружающей среды, об экологических правах граждан и их защите. Наименее развито осуществление основного принципа Конвенции по доступу к правосудию. Судебные процедуры не вполне соответствуют положениям Конвенции, недостаточно также требуемых подзаконных актов, либо они вообще отсутствуют. Хотя недавно были предприняты меры по внедрению современных электронных средств коммуникации, чтобы сделать отправление правосудия более прозрачным и доступным для общественности, необходимы большие усилия по лучшему информированию судей, прокуроров, местных властей и граждан об экологическом законодательстве и соответствующих международных соглашениях для улучшения доступа к правосудию.

III. Тематический обзор осуществления

A. Общие положения (статья 3)

37. Содержательность ответов о законодательных и практических мерах по осуществлению статьи 3 Конвенции варьируется в зависимости от региона и системы государственного управления государства, представившего доклад. Многие страны в

деталях описали законодательную базу по участию общественности в целом, а также практические мероприятия и проекты по продвижению Конвенции.

38. Относительно статьи 3, параграфа 1, общие тенденции в развитии законодательной базы во всех трёх субрегионах содержатся в предыдущей главе.

39. В отношении мер, предпринятых в соответствии со статьей 3, параграфом 2 докладывающими Сторонами для обеспечения того, что должностные лица и государственные органы оказывают содействие и представляют необходимые указания, несколько стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщили о публикациях соответствующих брошюр, руководств, обучающих материалов и проведении тренировочных мероприятий для должностных лиц и НПО. В некоторых странах компетентные органы подготовили реестры и списки экологической информации, которой они обладают, и разместили информацию об этих практических шагах на вебсайте министерств по охране окружающей среды и других компетентных государственных органов (например, Кипр).

40. Несколько Сторон из субрегиона ЕС (Австрия, Швеция, Соединённое Королевство) и Норвегия сообщили о составлении руководств для агентств по применению недавно принятых экологических законов или разрабатываемых стандартах для использования в процедурах общественного участия в качестве примеров хорошей практики. Например, в Соединённом Королевстве были приняты Кодекс поведения государственного служащего и Кодекс практики консультирования.

41. В других странах были разработаны брошюры по праву на доступ к информации и участию общественности, либо вообще о Конвенции (например, в Армении и Финляндии). Доклады также содержат информацию о создании информационных центров и специальных информационных отделов или служб, а также о более широком и активном применении министерствами по охране окружающей среды электронных средств коммуникации (вебсайтов, рабочих сетей, списков электронной рассылки, и т.д.) и проведении обучающих мероприятий для своих служащих.

42. Широкий спектр мер по осуществлению статьи 3, параграфа 3, для развития экологического образования и повышения уровня информированности об экологических проблемах был приведён в докладах Сторон, при этом экологическое образование (ЭО) и образование для устойчивого развития (ОУР) были включены в качестве основных критериев для разработки учебных планов. Национальные законы, стратегии и программы получили своё развитие для усиления ЭО и ОУР, особенно после принятия Стратегии ЕЭК ООН по образованию для устойчивого развития в декабре 2005 года и как части Декады ООН по образованию для устойчивого развития (2005-2014). В некоторых странах награждаются школы за их особую приверженность к экологическому образованию, привития экологически ориентированного поведения и пропаганды социально ориентированной школьной среды. Проведены специальные семинары, опубликованы руководства и инструменты экологического образования. Различные экологические органы, правоприменительные государственные органы и другие организации проводят специальные программы по экологическому просвещению, иногда в сотрудничестве со школами. Например, в Соединённом Королевстве агентство по охране окружающей среды проводило кампанию по повышению осведомлённости о наводнениях среди групп населения, подвергающихся высокому риску затоплений, помогая им в защите их собственности и подготовке к наводнениям.

43. В отношении осуществления статьи 3, параграфа 4, о мерах, предпринятых для обеспечения соответствующего признания и оказания поддержки ассоциациям,

организациям или группам, занимающимся охраной окружающей среды, некоторые страны из Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и страны ЕС сообщили, что у них действуют простые процедуры регистрации НПО. Например, в Армении недавно было разработано соответствующее законодательство, делающее возможным регистрацию НПО по Интернету.

44. Многие страны ЕС (Кипр, Бельгия, Германия, Италия, Франция, Нидерланды, Соединённое Королевство) и Норвегия, так же, как и некоторые страны из субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Армения, Казахстан, Республика Молдова) сообщили об установившейся практике регулярно включать НПО в органы, принимающие решения по вопросам, касающимся окружающей среды, в рабочие группы или консультативные органы, приглашать на официальные координирующие встречи или круглые столы с министерствами окружающей среды, хотя возможности НПО влиять на решения разнятся от страны к стране. Несколько стран из Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии представили информацию о государственных программах по развитию гражданского общества и о различных органах, продвигающих сотрудничество с НПО, таких, как консультативные советы (Республика Молдова, Казахстан, Кыргызстан, Туркменистан, Украина). Страны ЕС сообщили, что НПО, работающие в сфере охраны окружающей среды, активно интегрируются в политический диалог, проходящий по текущим законопроектам, особенно на уровне ЕС, включая разработку программ и политик в экологическом секторе (Австрия, Италия).

45. Несколько Сторон — в основном страны ЕС и Норвегия — предоставляют финансовую поддержку НПО по различным схемам грантов (Австрия, Дания, Италия, Нидерланды, Бельгия, Соединённое Королевство). Некоторые страны упомянули косвенную поддержку экологическим ассоциациям или группам, которая включает отмену для них прямых и косвенных налогов на квалифицированную деятельность по сбору средств для зарегистрированных благотворительных организаций или освобождение от налогов на благотворительные взносы от физических лиц.

46. В некоторых странах, таких, как Австрия и Швеция, был учреждён специальный омбудсмен по экологическим вопросам. Их основной задачей является отслеживание соответствия экологическим интересам при применении региональных законов, а также консультирование и информирование общественности по экологическим проблемам. Они также сотрудничают с НПО и оказывают им поддержку. Однако многие из них не обладают какими-либо полномочиями по отмене решений государственных органов.

47. По крайней мере две из докладывающих стран подчеркнули в своих национальных докладах об осуществлении значимость Местной Повестки 21 век (МП 21) как модели демократических процедур общественного участия, нацеленного на достижение устойчивого развития (Австрия, Италия).

48. В отношении осуществления статьи 3, параграфа 7, по продвижению принципов Конвенции на международном уровне, несколько Сторон сообщили, что они перевели на свои национальные языки Алма-Атинское руководство по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах, принятое на второй сессии Совещания Сторон, и распространили его среди различных соответствующих государственных органов, в том числе, министерств иностранных дел. Некоторые организовали внутренние консультации для повышения уровня информированности о Руководстве среди должностных лиц.

49. Стороны привели примеры своей деятельности по осуществлению данного положения. Италия в деталях описала помощь в составлении, принятии и

применении Алма-Атинского руководства по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах. Соединённое Королевство поддержало работу различных международных проектов, продвигающих доступ к экологической информации и участию общественности в процессе принятия экологически значимых решений (включая Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы), а Германия поддержала сотрудничество с Протоколом по воде и здоровью к Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озёр, который рассматривался в рамках деятельности вновь созданной Целевой группы Орхусской конвенции по участию общественности в принятии решений.

50. К другим видам деятельности по продвижению принципов Орхусской конвенции на глобальных и региональных международных форумах относятся следующие: развитие участия общественности в осуществлении других многосторонних экологических соглашений; усиление участия гражданского общества в различных международных органах; включение представителей НПО в состав официальных делегаций Сторон, участвующих на международных форумах и в международных процессах; и консультирование с организациями гражданского общества и другими основными заинтересованными лицами на национальном уровне – с целью выработки национальной позиции на международных форумах (например, Австрия, Италия, Бельгия, Чешская Республика, Дания, Финляндия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Норвегия, Швеция). Среди упоминавшихся международных форумов были Шестая конференция министров «Окружающая среда для Европы» и недавние Конференции ООН по изменению климата (проводились на Бали и в Копенгагене). Экологические организации особенно активно вовлечены в работу по Конвенции по биоразнообразию (Австрия, Армения, Беларусь, Бельгия, Дания, Италия).

51. В некоторых докладах отмечается, что международное продвижение принципов Конвенции нелегко, поскольку каждый международный форум имеет свои правила и характеристики, и часто на результат влияют партнёры (организации или государства), которые не проявляют приверженности Орхусским процессам. Тем не менее, применение Алма-Атинского руководства помогает улучшить ситуацию, как на национальном, так и на международном уровнях.

52. В дополнение, некоторые страны (Австрия, Армения, Бельгия) указали, что обмен информацией о международных форумах на национальном уровне различен, в зависимости от типа международного форума и качества и конфиденциальности информации. В большинстве стран, представивших свои доклады, не существует формализованной процедуры для обмена информацией на национальном уровне. Многие страны предоставляют информацию на министерских сайтах и других соответствующих вебсайтах, а специальная информация предоставляется по запросам.

53. Относительно осуществления статьи 3, параграфа 8, о мерах, принятых для того, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с Конвенцией, не преследовались, не несли наказания или притеснялись, все Стороны заявили в своих докладах, что принципы не-дискриминации и равенства перед законом ими закреплены. Это один из основных принципов, воплощённых в национальном законодательстве стран. В дополнение, статья 14 Европейской Конвенции по правам человека, которая была ратифицирована большинством стран, являющихся Сторонами Орхусской конвенции, предусматривает запрещение дискриминации в отношении доступа, т.е. запрещены дискриминационные меры в отношении прав, гарантированных Европейской конвенцией по правам человека.

54. Несмотря на значительный прогресс, отмечаются препятствия в оказании помощи общественности: некоторые страны сообщили, что не все государственные органы создали отделы по связям с общественностью либо эквивалентные службы, ответственные за предоставление информации и контакты с общественностью, в основном из-за нехватки ресурсов. Также не достаточно координации между министерствами по этим вопросам (например, в Беларуси, Италии, Грузии, Армении). Недавние урезания бюджетов государственных служб в связи с экономическим кризисом представляют вызов для продолжения оказания финансовой помощи НПО на прежнем уровне.

В. Доступ к информации по запросам (статья 4)

55. Основное законодательство, предоставляющее право на доступ к экологической информации и регулирующие соответствующие процедуры, имеется во всех 36 Сторонах, представивших свои доклады: страны ЕС приняли специальные поправки в свои общие законы либо приняли специальные законы и подзаконные акты об информации, чтобы соответствовать положениям Конвенции и Директиве ЕС 2003/4/ЕС о доступе общественности к экологической информации (например, Австрия, Кипр, Дания, Болгария, Италия, Латвия, Литва, Испания, Соединённое Королевство). Норвегия сообщила о новом законодательстве по расширению прозрачности и доступу общественности к экологической информации. Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии приняли либо специальные дополнения в экологические и информационные законы и подзаконные акты (Армения, Республика Молдова), либо приняли новые информационные или административные законы (Украина, Туркменистан). Некоторые страны субрегиона включили ряд правовых положений по доступу к экологической информации в свои новые экологические кодексы (Казахстан, Кыргызстан).

56. В странах с федеративным государственным устройством или системой автономий, местное или региональное законодательство включило базовые принципы Орхусской конвенции по доступу к информации (Австрия, Бельгия, Германия, Испания, Соединённое Королевство).

57. Все Стороны, представившие доклады, отметили, что в соответствии с их национальным законодательством доступ к экологической информации предоставляется без дискриминации по признаку национальной принадлежности, гражданства, места жительства или регистрации офиса или иных факторов.

58. Стороны, представившие свои доклады впервые, (Сербия, Босния и Герцеговина), привели очень детальное описание соответствующего законодательства о доступе к экологической информации.

59. Практически все страны сообщили об активном развитии различных электронных средств коммуникации, применяемых для того, чтобы сделать информацию более доступной, например, через государственные вебсайты (Дания, Болгария, Эстония, Италия, Казахстан, Латвия, Литва, Норвегия, Швеция, Соединённое Королевство) (см. также раздел по статье 5 ниже).

60. Страны ЕС включили в своё национальное законодательство определения «экологическая информация», «государственные органы» и «общественность», корреспондируя с теми, которые содержатся в Конвенции и Директиве ЕС 2003/4/ЕС (Кипр, Дания, Финляндия, Греция, Литва, Латвия, Румыния). Однако некоторые отметили, что их определение «государственный орган» отличается оттого, что закреплено в Конвенции (например, Болгария, Чешская Республика), либо что существуют неопределённости в отношении определения «экологическое

законодательство», что может создать проблемы при осуществлении данного положения (например, Чешская республика, Эстония). Из национальных докладов об осуществлении некоторых стран из субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии очевидно, что всё ещё существует некоторое несоответствие между определениями «экологическая информация» и «государственные органы» в их национальным законодательством и положениями Конвенции (Армения, Туркменистан).

61. Относительно статьи 4, параграфа 1 (а), все страны ЕС и Норвегия сообщили о существовании законодательных положений, однозначно определяющих, что запрашивающий информацию не обязан обосновывать свой интерес. Касательно статьи 4, параграфа 1 (b), все Стороны, представившие свои доклады, отметили, что в соответствии с национальным законодательством информация предоставляется в запрашиваемой форме, если она уже существует, либо если целесообразно её в такой форме предоставить. Несколько Сторон сообщили, что если в запросе не указано, в какой форме следует предоставить информацию, государственный орган может связаться с заявителем для получения уточнения (например, Финляндия, Греция, Швеция), либо помочь заявителю в прояснении вопроса (например, Кипр, Сербия).

62. Относительно статьи 4, параграфа 2, все Стороны сообщили, что информация предоставляется не позднее одного месяца после получения запроса, хотя несколько отметили, что для простого запроса могут быть установлены более короткие сроки для ответа, нежели чем указанные в Конвенции, например, 15 дней (Армения, Босния и Герцеговина, Сербия). Норвегия сообщила, что новое законодательство о доступе к информации установило, что если на запрос не поступил ответ в течение пяти рабочих дней, это приравнивается к отказу предоставить информацию, и заявитель получает автоматически право на обжалование. Некоторые страны также отмечают, что если в течение одного месяца не получен ответ на запрос, следует это расценивать как отказ (например, Италия), другие сообщили о возможных продлениях сроков до двух месяцев в тех случаях, когда запрос сложен (Австрия, Дания, Германия, Греция, Сербия, Словения, Украина).

63. Основания ограничения в предоставлении информации по запросам более или менее одинаковы в законодательстве всех докладывающих Сторон: защита государственных секретов или коммерческая тайна; конфиденциальность персональных данных; международные отношения; поддержание общественной безопасности; и защита охраняемых природных территорий, таких как места обитания редких животных, все это является причиной для отказа. Следует заметить, что во всех странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии информация о выбросах и других воздействиях на окружающую среду и меры по охране окружающей среды никогда не могут быть коммерческой тайной.

64. Республика Молдова включила в свой доклад информацию о решении Комитета по вопросам соблюдения Орхусской Конвенции от 25 сентября 2009 года о несоблюдении этой страной положений Конвенции в деле между НПО «ЭКО-Тирас» и государственным агентством «Молдсилва».⁸

65. Баланс между интересами общественности в получении определенной экологической информации, с одной стороны, и необходимостью сохранять конфиденциальность некоторой информации, с другой стороны, отражена в законодательстве большинства стран, либо в специальных законах о доступе к

⁸ Выводы по сообщению ACCC/C/2008/30 относительно соблюдения Республикой Молдова Конвенции (ECE/MP.PP/C.1/2011/2/Add.6) должно быть рассмотрено Совещанием Сторон на его четвёртой сессии.

информации, либо в общих административных законах (Австрия, Кипр, Дания, Норвегия, Сербия, Словения). Некоторые страны указали, что никаких изменений не произошло с момента предыдущего отчётного цикла, и действует прежнее законодательство (Греция, Италия, Соединённое Королевство). В нескольких национальных докладах об осуществлении приводятся детали процедуры так называемого «теста на общественный интерес» (Болгария, Украина, Босния и Герцеговина, Соединённое Королевство). Чешская Республика и Беларусь специально отметили, что в их законодательстве нет процедуры «теста на общественный интерес». Чешская Республика, тем не менее, сообщила, что нельзя отказать в предоставлении информации на основании коммерческой тайны, если существует непосредственная угроза здоровью людей или окружающей среде.

66. Относительно статьи 4, параграфа 5, большая часть стран, представивших свои доклады, ссылаются на меры, предпринятые для обеспечения того, чтобы государственный орган, который не располагает запрашиваемой информацией, оказал содействие в доступе к такой информации. В некоторых странах установлен срок 5 дней для такой процедуры (например, Беларусь, Украина).

67. В отношении осуществления статьи 4, параграфа 6, несколько стран приводят описание мер по выделению из засекреченной информации (статья 4, параграфы 3 (с) и 4) той её части, которую можно предоставить по запросу (Беларусь, Бельгия, Болгария, Финляндия, Греция, Сербия).

68. Все докладывающие Стороны отметили, что относительно осуществления статьи 4, параграфа 7, были предприняты соответствующие меры, чтобы соблюдались установленные Конвенцией сроки в случае отказа в предоставлении информации; отказы должны быть обоснованы и предоставлены в письменной форме. Стороны указали, что решение государственного органа может быть обжаловано в административном порядке либо в суд общей юрисдикции, либо в любой иной независимый орган, определённый в законодательстве (Армения, Австрия, Бельгия, Болгария, Финляндия, Италия, Норвегия, Сербия).

69. Относительно статьи 4, параграфа 8, все докладывающие Стороны заявили, что соответствующие меры были приняты, чтобы их законодательства и практика отвечали установленным Конвенцией требованиям по вопросу платы за предоставляемую информацию. Так, взимаются только расходы на необходимое копирование или почтовые расходы; расходы не должны быть обременительны для общественности и практика взимания платы должна быть единообразной. Некоторые страны подчеркнули, что не взимаются никакие дополнительные расходы по исправлению, или предоставлению дополнительной информации по запросам заявителя к уже ранее представленной, в случаях, если представленная ранее информация была неполной или некорректной и она запрошена заявителем (например, Армения, Болгария). В большинстве докладывающих стран тарифы такой платы известны общественности. Финляндия сообщила, что финские экологические организации рассматривают в качестве хорошей практики то, что экологические органы расширяют перечень документов, доступных в Интернете бесплатно.

70. Большинство Сторон сообщили о дальнейшем развитии практических мер по осуществлению статьи 4. Они включают учреждение института омбудсмена либо постоянного координирующего органа, который гарантирует единообразие применения соответствующего законодательства (Греция, Италия), создание экологических информационных центров (Армения, Австрия, Дания), назначение должностных лиц, ответственных за обращение с информационными запросами (Болгария, Грузия, Хорватия, Латвия, Литва). Некоторые страны сообщают о ведении реестров таких запросов и предоставленных на них ответов, включая отказы, в специальных журналах или в виде электронных баз данных (Греция, Соединённое

Королевство, Дания). Например, в Соединённом Королевстве министерство юстиции публикует на своём сайте статистику и отчёты о деятельности Правительства по предоставлению доступа к информации.

71. Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщили, что они предприняли аналогичные практические меры, опубликовали руководства и брошюры, организовали круглые столы, семинары и обучающие тренинги для должностных лиц.

72. В большинстве государственных и местных органах власти Сторон были разработаны и проведены специальные обучающие программы для обучения должностных лиц связям с общественностью и предоставлению общественности экологической информации (Армения, Бельгия, Дания, Эстония, Латвия, Литва, Казахстан, Кыргызстан, Туркменистан). Однако, на практике реальный эффект от этих мер различается от страны к стране.

73. В отношении препятствий и проблем, выявленных государственными органами, некоторые страны, представившие свои доклады, отмечают, что необходимо больше информации об экологическом законодательстве, как для властей, так и для гражданского общества (например, Дания), а также то, что существует неопределённость в толковании терминов «государственный орган» или «экологическая информация» (см. также параграф 60 выше); некоторые страны упоминают о финансовых ограничениях и недостатке обученного персонала и соответствующего оборудования как о значительных препятствиях в сборе и распространении экологической информации (Грузия, Греция, Кыргызстан); или о недостатке сотрудничества с другими государственными органами в случаях сложности и значительных объёмов запрашиваемой информации (Греция). Некоторые страны отметили, что не ведется учёта соответствующей деятельности, которую следует наблюдать систематически (Греция, Грузия). Беларусь специально отметила, что национальная правовая норма о коммерческой тайне противоречит статье 4, параграфу 4 (d) Конвенции.

74. Чешская Республика сообщила, что в соответствии с комментариями НПО, которые были учтены при подготовке национального доклада, сложности при осуществлении статьи 4 были вызваны тем, что недостаточно правовой защиты и возможностей быстро и эффективно обжаловать отказ в предоставлении информации.

75. Другие проблемы, о которых упоминается в докладах, включают недостаток разъяснений от государственных органов в случае отказа по запросам о предоставлении информации, несоблюдение сроков или иногда непредставление вообще ответов на запрос (например, Армения, Чешская Республика, Греция, Казахстан, Кыргызстан).

С. Сбор и распространение экологической информации (статья 5)

76. В большинстве стран, представивших свои доклады, в основном базовое законодательство о сборе и распространении экологической информации получило свое развитие в предыдущий отчётный цикл и было включено в природоохранные законы, отраслевые законы (о воде, охране атмосферного воздуха, об оценке воздействия на окружающую среду, градостроительные законы и подзаконные акты, также как и в лесное и горнодобывающее и прочее законодательство), либо в законодательство о чрезвычайных ситуациях.

77. Все страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии также представили информацию о новых усилиях и успехах в использовании и обеспечении

доступа к экологической информации через деятельность Орхусских центров и развитие электронных средств коммуникации (Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Туркменистан, Украина).

78. Страны ЕС и Норвегия сообщили, что, как предусматривается статьей 5, параграф 1 (b), Конвенции, продолжают действовать обязательные национальные экологические информационные системы, не только обеспечивающие активное распространение общей экологической информации, но и информирующие общественность и государственные органы о планируемой и существующей деятельности, которая может оказать значительное воздействие на окружающую среду.

79. Аналогичные экологические информационные системы были созданы в субрегионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (например, в Казахстане, Кыргызстане и Украине) и странах ЮВЕ (Албании, Боснии и Герцеговине Хорватии, Сербии).

80. Относительно осуществления статьи 5, параграфа 1 (c), во всех докладах отмечается существование и развитие экологических информационных систем, в которых информация регулярно обновляется и далее распространяется среди государственных органов и общественности. Во всех странах существуют также обязательные системы оповещения в случаях чрезвычайных ситуаций, основанные на специальных требованиях, закреплённых в законодательстве, включая обязанность собственников объектов по раскрытию информации о возможных угрозах. Соответствующая информация распространяется незамедлительно и без задержек.

81. Что касается статьи 5, параграфа 2, во всех странах, представивших свои доклады, предпринимаются меры по прозрачности и эффективной доступности распространяемой экологической информации.

82. В отношении осуществления статьи 5, параграфа 3, значительный прогресс наблюдается в сфере распространения экологической информации в виде электронных баз данных, легко доступных для общественности через общественные телекоммуникационные сети. Многочисленные эффективные электронные средства коммуникации получили своё дальнейшее развитие в этой области, например, электронные базы данных, доступные для общественности государственные электронные информационные услуги, вебсайты и информационные порталы, регулярно обновляемые и улучшаемые. Например, в Соединённом Королевстве в июне 2010 года была создана новая Комиссия по прозрачности государственного сектора и предполагается, что она будет развигать планы Правительства по обнародованию основной государственной информации, разрабатывать стандарты открытия такой информации для государственного сектора, а также была разработана услуга интерактивной веб карты для сведения воедино экологическую информацию, находящуюся в распоряжении государственных органов. В Италии в 2009 году был реорганизован вебсайт министерства окружающей среды с учётом нужд различных пользователей и содержания; на нём размещается соответствующее законодательство (включая международные договоры и законодательство ЕС), общая информация для общественности, разделённая на ключевые тематические разделы, и специальный раздел по Орхусской конвенции. В Норвегии законодательство требует от всех государственных органов создавать специальные вебсайты; новое законодательство о свободе информации предписывает делать открытыми через Интернет, как государственные электронные почтовые ящики, так и информацию, содержащуюся в этих ящиках. И хотя эта часть законодательства ещё не вступила в силу, многие государственные органы уже сделали свои почтовые журналы доступными в режиме онлайн.

83. Все Стороны, представившие свои доклады, подтвердили продолжение регулярных публикаций и распространение национальных докладов о состоянии окружающей среды в соответствии со статьёй 5, параграфом 4. В странах ЕС и Норвегии, многие другие национальные, региональные и местные агентства также готовят экологические доклады (Кипр, Дания, Германия, Италия, Греция, Соединённое Королевство). То же относится и к странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Украина). В Кыргызстане, например, министерство Здравоохранения регулярно издаёт доклад о санитарно-эпидемиологическом состоянии населения, включая данные о воздействии окружающей среды на здоровье людей.

84. В законодательстве всех стран имеются положения, обязывающие государственные органы распространять информацию, предусмотренную в статье 5, параграфе 5. Стороны продолжают регулярно распространять информацию о политике и законодательстве. Несколько стран ЕС и субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Армения, Австрия, Болгария, Греция, Италия, Латвия, Норвегия, Швеция, Украина) сообщили о том, что такая информация включает предложения по проектам подзаконных актов, программ и стратегий, в то время как в некоторых других странах информация о тендерах и деятельности государственных органов, а также о юридических услугах и о судебных инструментах также доступна на вебсайтах (Словения). Ряд международных договоров, включая Орхусскую конвенцию, были переведены на национальные языки в большинстве докладывающих Сторон. В Болгарии имеется специальный раздел «Диалог» на вебсайте министерства окружающей среды, в котором все важные проекты законов, стратегий, планов и программ публикуются для получения комментариев общественности.

85. Относительно статьи 5, параграфа 6, получили развитие меры, побуждающие операторов, чья деятельность оказывает значительное воздействие на окружающую среду, регулярно информировать общественность об экологическом воздействии их деятельности и продуктов, также развиваются добровольные системы эко-маркировки и эко-отчётности компаний. Многие страны описали различные системы добровольной эко-маркировки продукции и сообщили о внедрении добровольных систем экологического менеджмента (Бельгия, Дания, Финляндия, Грузия, Германия, Италия, Казахстан, Латвия, Литва, Норвегия, Соединённое Королевство, Украина, Швеция). В Сербии, например, на вебсайте министерства окружающей среды и территориального планирования размещена информация об инспекторских проверках и отчётах и разрешениях по оценке воздействия планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду. В некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии законодательство в этой области было лишь недавно принято (Беларусь, Туркменистан) или находится в стадии разработки (Армения).

86. В некоторых странах ЕС и Норвегии существуют добровольные соглашения между министерствами окружающей среды и частными компаниями или компаниями, предоставляющими услуги в общественном секторе, с целью улучшения экологических показателей их деятельности, так же и для улучшения периодических экологических отчётов предприятий. В этих отчётах содержатся меры и стратегии, утверждённые компаниями для улучшения своих экологических показателей.

87. Страны ЕС и Норвегия сообщили о дальнейшем развитии схемы эко-менеджмента и аудита (EMAS) и об интегрированной политике производства. Так же поощряется и экологическая отчётность на основе корпоративной социальной

ответственности предприятий. Примеры хорошей практики представлены в докладе Италии: автономная Провинция Тренто в 2009 году одобрила сертификацию EMAS схем в 51 муниципалитете, для 2 агентств по предоставлению общественных услуг и 2 парков. Более того, в связи с проектами по продвижению корпоративной и социальной ответственности компании поощряются добровольно принимать более высокие социальные и экологические стандарты и обнародовать их.

88. Норвегия также описала дополнения к Закону о контроле за качеством продуктов, который наделяет общественность полномочиями получать информацию напрямую от производителей, импортёров, переработчиков, распространителей и потребителей продукции. Вся информация о продуктах, находящаяся в распоряжении государственного органа, также должна быть открыта, если нет особых оснований для ограничения доступа. Действуют несколько добровольных схем эко-маркировки, таких, как «Северный лебедь» (Nordic Swan). Предложения по критериям сертификации различных групп продуктов разрабатываются квалифицированными экспертами. По этим предложениям, которые также размещаются в Интернете для комментирования, проводятся общественные слушания. В дополнение был создан вебсайт, который предоставляет потребителям информацию по содержанию химических веществ в продуктах, советы по выбору продуктов и информацию о том, как обращаться с отходами, содержащими химические вещества.

89. Относительно осуществления принципа доступа общественности к официальным документам все докладывающие Стороны подчеркнули, что каждый имеет право проверять деятельность государственных органов и иметь доступ к официальным документам, полученным или разработанным государственными органами в соответствии со статьёй 5, параграфом 7. Законодательные предложения или аналогичные документы, последующие правительственные распоряжения и постановления и их проекты, информация о принятых решениях, отчёты о запросах и рабочие планы размещаются в Интернете.

90. Относительно мер по развитию механизмов доступности для общественности достаточной информации о продуктах несколько стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщили, что требования по продовольственной безопасности действуют или разрабатываются (Армения, Казахстан, Украина). В Армении всё ещё на рассмотрении проект законодательства о введении маркировки ГИО. Республика Молдова сообщила, что практики эко-маркировки не существует, поскольку нет соответствующего законодательства. Туркменистан не сообщил никакой информации о правилах или практике маркировки ГИО.

91. Страны ЕС и Норвегия сообщили о внедрении обязательных систем маркировки в соответствии с законодательством ЕС (ЕС схема эко-маркировки) и национальными законодательствами, а также деклараций об экологических характеристиках продуктов, выпускаемых компаниями. В ЕС производители несут ответственность за предоставление и распространение информации об экологических характеристиках продуктов и в соответствии с законом обязаны сообщать о воздействии продуктов и услуг на окружающую среду.

92. Относительно осуществления статьи 5, параграфа 9, принимаемые меры по созданию национальных реестров или регистров загрязнителей различаются между регионами и странами.

93. В странах ЕС Регламент 166/2006, касающийся создания Европейского регистра выбросов и переноса загрязнителей (E-PRTR), требует разработки нового и более широкого национального регистра выбросов РВПЗ для замещения существующей системы государственных регистров загрязнителей. Те страны ЕС, в

которых уже принята необходимая правовая база, в настоящее время готовят национальные акты по выполнению (в частности, устанавливающие санкции, определяющие ответственные государственные органы, процесс обмена данными и повышения осведомлённости общественности). На сегодняшний день сбор данных происходит ежегодно. Регламент ЕС 166/2006 предполагает введение ежегодных национальных докладов.

94. В странах субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии рассматривается возможность ратификации Протокола о РВПЗ. Проведены различные мероприятия по распространению информации о преимуществах РВПЗ: например, в 2009 году в Душанбе, Таджикистан, была проведена международная конференция по РВПЗ для стран Центральной Азии при поддержке совместного проекта программы Технической помощи странам СНГ (ТАСИС) и Европейской комиссии по укреплению участия общественности и гражданского общества для поддержки осуществления Орхусской конвенции. На настоящий момент существуют обязательные формы экологической отчётности для предприятий и отдельные реестры выбросов, которые могут служить базой для РВПЗ в будущем.

95. В отношении дальнейшей информации о практическом применении положений статьи 5, некоторые страны сообщили о публикации руководств в помощь государственным органам по выполнению их обязанностей в области распространения экологической информации.

96. Большинство стран ЕС и Норвегия сообщили, что они не столкнулись со значительными препятствиями при осуществлении статьи 5. Однако Греция отметила, что информация в органы государственной власти поступает медленно, и также медленно подготавливаются доклады и данные для обнародования, а также отметила недостаток кадров и систематического делопроизводства. Италия отметила, что осуществление Регламента ЕС 166/2006 добавило новые задачи для экологических органов, такие, как менеджмент большего объёма данных благодаря расширению перечня видов промышленной деятельности, подлежащих отчётности, и обязанности оценивать качество данных. Эти изменения усилили необходимость определить новый компетентный орган и принять процедуры оценки качества данных. Более того, потребуется новый или улучшенный вебсайт для сбора и размещения этих новых данных.

97. Проблемы с осуществлением, о которых сообщили некоторые страны Юго-Восточной Европы и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, включают медленный прогресс в развитии информационных систем и недостаток систем комплексного мониторинга и надёжных данных (Грузия, Сербия).

D. Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (статья 6)

98. В целом, отмечается продолжающийся прогресс в осуществлении статьи 6 странами ЕС. Страны Юго-Восточной Европы и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщили о значительном прогрессе в развитии законодательной базы по осуществлению статьи 6 – в особенности, принятие нормативных правовых актов (правил и инструкций), установивших более детальные процедуры для эффективного участия общественности в процессе принятия решений (Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Соединённое Королевство, Украина). В то же время, некоторые страны субрегиона отметили, что остаются пробелы и могут иметься сложности при практическом осуществлении статьи 6 (Армения, Босния и Герцеговина, Грузия, Кыргызстан).

99. В некоторых странах Юго-Восточной Европы и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии положения об участии общественности были введены вместе с новым земельным законодательством, законами о техническом регулировании и другими законами, не являющимися специально природоохранными (например, Албания, Казахстан, Кыргызстан).

100. Многие докладывающие Стороны указали на синергизм между Орхусской конвенцией и Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо конвенция) в области процедур участия общественности. Некоторые страны, которые являются Сторонами как Орхусской, так и Эспо конвенций, подчеркнули применение положений об участии общественности Орхусской конвенции в трансграничных проектах (Армения, Австрия, Кыргызстан).

101. Некоторые страны в деталях объяснили, как каждый параграф статьи 6 был осуществлён (Армения, Австрия, Финляндия, Франция, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Сербия); другие использовали более общий подход, иногда лишь ссылаясь на законодательство (Азербайджан, Кипр, Грузия, Греция, Туркменистан, Соединённое Королевство).

102. Некоторые Стороны представили информацию о выполнении рекомендаций Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции по вопросам участия общественности (например, Албания, Казахстан, Республика Молдова).⁹ Они сообщили, что прилагают постоянные усилия по повышению роли общественности в экологическом законодательстве путём развития процедурных элементов участия общественности в этом процессе. Было сообщено, что выполнение рекомендаций Комитета привело к внедрению многих положений законодательства ЕС в национальные законодательства (такие, как Директива ЕС 85/337/ЕЕС, с дополнениями, и Директива ЕС 2001/42). Например, Албания, следуя рекомендациям Комитета по вопросам соблюдения, о мерах для усиления в экологическом законодательстве требований об участии общественности (см. ECE/MP.PP/2008/2/Add.9), приняла комплексное законодательство по оценке воздействия планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду.

103. В отношении переноса соответствующих определений, содержащихся в статье 2 Конвенции, и требований о не-дискриминации статьи 3, параграфа 9, большинство Сторон сообщило о прогрессе в отношении включения соответствующих определений в контексте со статьёй 6 в их национальные законодательства. Тем не менее, необходимы дальнейшие шаги по прояснению некоторых определений в национальных законодательствах.

104. ЕС сообщил, что его регулирующие инструменты по оценке воздействия на окружающую среду и комплексного предупреждения и контроля над загрязнениями (КПКЗ), включая положения об участии общественности, были изменены. Большинство стран ЕС сообщили о включении положений законодательства ЕС в национальные законы (Австрия, Бельгия, Болгария, Эстония, Франция, Германия, Венгрия, Италия, Соединённое Королевство).

⁹ Выводы и рекомендации Комитета относительно Албании и Казахстана были рассмотрены Советом Сторон (см. решение III/6а относительно соблюдения Албанией своих обязательств по Орхусской Конвенции, и решение II/5а и III/6с относительно соблюдения Казахстаном своих обязательств по Орхусской Конвенции), в то время как выводы и рекомендации Комитета относительно Республики Молдова будут рассмотрены Советом Сторон на его четвертой сессии.

105. В частности, большинство стран ЕС сообщили о переносе требований статьи 6, параграфа 1 (а), Конвенции касательно видов деятельности, перечисленных в приложении I, и соответствующих директив ЕС в их национальные законодательства через принятие экологических или отраслевых законов, регулирующих процедуру выдачи разрешений или лицензирования и процедуры консультирования с общественностью. Некоторые сообщили о применении таких же требований к видам деятельности, не включённых в приложение I к Конвенции (Италия, Швеция). Это зависит от национального законодательства, принятого во исполнение законодательства ЕС по ОВОС, которое может предусматривать более широкое применение процедур общественного участия к более расширенному перечню видов деятельности, нежели содержащихся в приложении I к Конвенции (см., например, финское Декрет об охране окружающей среды), либо может предусматривать применение по усмотрению таких процедур как ОВОС в отношении видов деятельности с меньшим воздействием на окружающую среду, чем те виды, которые перечислены в приложении I. Следует отметить, что такой подход был также отражён в докладах некоторых стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Казахстан, Республика Молдова).

106. Норвегия сообщила, что она выполняет соответствующие директивы ЕС по ОВОС и КПКЗ¹⁰ как часть Соглашения о Европейском Экологическом Агентстве (Соглашение о ЕЭА) и, таким образом, поэтому виды деятельности, включённые в приложение I к Конвенции, полностью перечислены и в норвежском законодательстве.

107. Мало информации было представлено относительно применения статьи 6, параграфа 1 (b) Конвенции – участия общественности в принятии решений по видам деятельности, не включённым в приложение I, но которые все же могут иметь значительное воздействие на окружающую среду.

108. В отношении мер, предпринимаемых для того, чтобы заинтересованная общественность была адекватно, своевременно и эффективно проинформирована на наиболее ранней стадии процесса принятия эколого-значимого решения, как это требуется в статье 6, параграфе 2, докладывающие Стороны отметили, что публичные объявления о предлагаемых видах деятельности даются достаточно рано, распространяются через средства массовой информации (национальные или местные газеты, телевидение) и через Интернет (вебсайты соответствующих органов власти, таких, как министерства окружающей среды).

109. Большинство Сторон сообщили, что в их законодательство включены требования по срокам для общественного участия, как того требует статья 6, параграф 3, но существуют различия в продолжительности этих сроков (например, в Австрии шесть недель, в Италии 60 дней для подачи комментариев).

110. Большинство докладывающих Сторон указали, что требования статьи 6, параграфа 4, о раннем участии общественности, на той стадии, когда ещё открыты все альтернативы, включены в национальное законодательство. В некоторых докладах нет вообще упоминания об осуществлении этого требования (Азербайджан, Беларусь).

111. В странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии основной отличительной чертой ОВОС, включая процедуры участия общественности, является то, что основную роль в проведении этой процедуры играет инициатор

¹⁰ Директива 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 г. об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду и Директива ЕС 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 г.

хозяйственной деятельности, которая может иметь потенциально негативное воздействие на окружающую среду (например, в Армении, Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Республике Молдова и Украине). Например, потенциальные заявители проектов должны определить заинтересованную общественность и вступить в переговоры с ней до подачи заявки (Армения, Грузия). Тем временем, Республика Молдова сообщила, что не было развития каких-либо специальных положений по стимулированию участия общественности в процессе принятия важных для окружающей среды решений, но местные органы власти прилагают усилия по вовлечению общественности для решения местных экологических проблем.

112. Все страны сообщили о наличии юридических инструментов, обеспечивающих предоставление государственными органами заинтересованной общественности всей информации, имеющей отношение к принятию решения, как требуется в соответствии со статьей 6, параграфом 6. в то же время, некоторые страны из всех трёх субрегионов отметили некоторые упущения в выполнении этих требований, когда, например, представленная информация была неполной или неадекватной, или не всегда была доступна для общественности. Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии также сообщили о недостатке детальных процедур, которые бы гарантировали, что органы власти предоставляют заинтересованной общественности всю информацию, имеющую отношение к принимаемому решению, указанную в статье 6, которая доступна на момент процедуры участия общественности (например, Армения).

113. В национальных докладах нет специфической информации о так называемом «тесте на общественный интерес» - об установленных процедурах для открытия засекреченной информации, представляющей значительный общественный интерес в рамках процедур участия общественности (см. также параграф 65 выше).

114. Касательно статьи 6, параграфа 7, большинство Сторон имеют процедуры для подачи общественностью комментариев и информации. Комментарии могут предоставляться в письменном виде и/или устно (например, Италия, Казахстан, Швеция).

115. Относительно осуществления статьи 6, параграфа 8, национальные доклады не содержат много информации о процедурах должного учёта результатов общественного участия при принятии решения, либо там, где об этом говорится, страны отмечают, что таких процедур не существует (Армения, Беларусь, Кыргызстан). Несколько стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии при этом приводят примеры, которые с их точки зрения являются хорошими моделями для консультирования с общественностью (Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан).

116. Все докладывающие Стороны отмечают, что их законодательства об ОВОС или общие административные законы включают положения, гарантирующие, что общественность без промедления извещается о принятом решении (статья 6, параграф 9). Для этих целей всё больше используются электронные инструменты коммуникации.

117. Большинство Сторон сообщили также, что они осуществляют статью 6, параграф 10, применяя в каждом отдельном случае при необходимости параграфы со 2 по 9 этой статьи, когда речь идёт о пересмотре или обновлении государственным органом условий деятельности предприятия, указанной в статье 6, параграфе 1.

118. Страны ЕС и Норвегия сообщили, что требования этого положения осуществляются таким образом, что участие общественности предусмотрено в случаях продления, обновления или какого-либо изменения разрешения, или когда компетентный орган считает, что предлагаемое изменение в ранее заявленной

деятельности значительно. Среди стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии некоторые отметили, что в их законодательстве не существует таких положений (например, Армения), а другие вообще не представили какой-либо специальной информации (Азербайджан, Беларусь, Туркменистан).

119. По вопросам осуществления требований статьи 6, параграф 11, см. ниже раздел Н данной главы.

Е. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой (статья 7)

120. В соответствии с национальными докладами об осуществлении многие страны используют такие же процедуры общественного участия в решении вопросов, касающихся политики, какие используются в отношении планов и программ, и они похожи на процедуры участия общественности в ОВОС (Бельгия, Италия, Норвегия, Испания), а иногда нет специальной процедуры участия общественности или специального определения для «политики» («политические программы» или «стратегии»). Закон может предусматривать возможности участия общественности в ходе законодательного процесса при подготовке законов на основе таких политик (например, Германия).

121. Законодательство ЕС, относящееся к этому положению Конвенции, по-прежнему действует с предыдущего отчётного цикла. Некоторые Стороны сообщили, что законодательство на национальном или федеральном уровнях было дополнено, чтобы включить положения статьи 7. Другие приняли законы об участии общественности в процессе принятия решений, касающимся планов и программ, не обязательно подпадающих под стратегическую экологическую оценку (СЭО). Протокол по стратегической экологической оценке представляет ещё один юридически обязательный инструмент для стран, который требует участия общественности в оценке планов и программ, имеющих отношение или могущих иметь воздействие на окружающую среду (Албания, Австрия).

122. Норвегия сообщила, что участие общественности в выработке планов, программ и политик, которые имеют значительное воздействие на окружающую среду, регулируется Законом о планировании и строительстве, и она перенесла положения соответствующего законодательства ЕС (Директива 2001/42/ЕС) в своё национальное законодательство в соответствии с Соглашением о ЕЭА.

123. В странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии участие общественности в решении вопросов, касающихся планов и программ, связанных с окружающей средой, охватывается рамочным законом об охране окружающей среды (Беларусь), законами о городском территориальном планировании (Кыргызстан, Республика Молдова), либо законами об оценке воздействия на окружающую среду (Армения, Казахстан, Кыргызстан). В последнем случае такое участие детально регулируется. Более того, большинство Сторон из этого субрегиона сообщили, что участие общественности предусмотрено при разработке планов и программ, проводятся общественные слушания, и комментарии в основном учитываются (Армения, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Украина). Тем не менее, некоторые Стороны отметили недостаток чётких и/или детальных процедур (Армения, Беларусь, Казахстан).

124. Стороны, предоставившие свои доклады, указали, что за отчётный период все соответствующие практические меры и другие положения были приняты для обеспечения участия общественности в подготовке планов и программ, касающихся

окружающей среды. Такие меры могут быть закреплены в законе, а могут применяться по случаю. Большинство стран сообщило, что эти процессы были основаны на принципах не-дискриминации (см. также статью 3, параграф 9). Приводятся несколько примеров, из которых следует, что статья 7 осуществляется по-разному и может включать создание общественных советов, консультативных межотраслевых комиссий и форумов для обеспечения участия всех заинтересованных сторон. Например, во Франции, широко распространяются вопросники по почте и через Интернет, а в Нидерландах организуются опросы и социологические исследования для облегчения общественного участия.

125. Участие общественности в подготовке планов и программ (на национальном, региональном и местном уровнях) можно значительно улучшить с помощью новых технологий, которые позволяют интерактивное участие всех заинтересованных сторон и гарантируют большую прозрачность процесса. В докладах стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии приводится несколько примеров процедур участия общественности в городском и сельском планировании, а также в разработке общенациональных стратегических экологических политик (Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Украина). Сообщества на местном уровне также развили социальные сети, позволяющие широко распространять информацию и действующие как дополнительные средства процесса участия общественности (Испания, Соединённое Королевство).

126. Некоторые страны не сообщают о препятствиях или сообщают, что не выявили каких-либо препятствий в отношении осуществления статьи 7 (Азербайджан, Хорватия, Германия, Норвегия, Республика Молдова, Швеция, Туркменистан, Соединённое Королевство). Среди препятствий, отмеченных другими странами, следующие: несоответствие отраслевых правил по принятию планов и программ с принципами СЭО (Сербия); участие общественности регулируется законами об оценке воздействия на окружающую среду, которые не предусматривают участие общественности в подготовке политик и стратегий (Грузия); существующие законы не вполне охватывают разнообразие и критерии общественного участия в процессе принятия важных решений (Казахстан); ограниченная финансовая поддержка – особенно на местном уровне (Армения, Кыргызстан); ограниченные возможности по защите права на равное отношение, как в административном, так и в судебном процессе (Сербия); законодательство не содержит критерии для определения групп общественности, которые имеют право на участие в соответствии со статьёй 7 (Беларусь).

127. Некоторые страны сообщают, что иногда не происходит значимого рассмотрения высказанных НПО комментариев и не учитываются результаты консультаций, полученные в процессе планирования в целом. Некоторые доклады отмечают обеспокоенность НПО в связи с недостатком прозрачности в процессе принятия решений по экологической политике, зачастую участие общественности сводится к электронным консультациям (Венгрия, Кыргызстан). Албания указывает на недостаток специального закона по СЭО, а продление срока применения закона о территориальном планировании препятствует надлежащему осуществлению процесса консультаций.

128. В некоторых докладах отмечается неудовлетворительная роль средств массовой информации в освещении экологических проблем. Это может приводить к низкому интересу общественности к экологическим вопросам и неактивному участию общественности в процессе консультаций (Сербия). Низкий уровень активности в процессе комментирования и участия в общественных слушаниях может быть также вызван большой степенью обобщённости и сложности стратегических решений, которые надо оценить, так же, как и недостатком

своевременной информации. Некоторые ассоциации жалуются на недостаток информации о новых инструментах, недостаток обучения, слабую культуру вовлечения гражданского общества и необходимость обучения различных целевых групп (Чешская Республика, Франция).

129. Стороны сообщили о шагах по практическому применению положений статьи 7. Например, Италия сообщила, что в феврале 2010 года большое число муниципалитетов подписали Альборгскую Хартию Европейских городов и поселений об устойчивости, включая модель участия общественности в управлении местными вопросами; Германия сообщила, что исследовательский проект был реализован с целью разработки руководства по СЭО, в то время как для определённых типов планов и программ, таких, как планирование развития, несколько исследовательских проектов было выполнено и разработаны руководства.

Е. Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (статья 8)

130. Как и в предыдущий отчётный период, большинство стран ЕС и Норвегия сообщили вкратце об общих законодательных нормах, регулирующих участие общественности в подготовке законодательства, которое оказывает прямое и значительное воздействие на окружающую среду. В некоторых странах министерства обязаны публиковать в Интернете все проекты законов, концепций, любые имеющие к этому отношению предложения, и все пояснительные документы до их передачи в консультативный орган, состоящий из представителей всех групп, заинтересованных в решении (Франция, Германия, Италия, Словения, Швеция Соединённое Королевство). На Кипре было издано Руководство для государственных органов по проведению консультаций, которое содержит указания по процедурам общественного участия в подготовке законов и подзаконных актов. В Словении в соответствии с правилами по участию общественности в принятии подзаконных актов, которые могут оказать значительное воздействие на окружающую среду, проекты актов и приглашение принять участие в их разработке публикуются на вебсайте министерства окружающей среды; указывается срок для комментариев, который должен быть не менее 30 дней.

131. Латвия сообщила, что экологические государственные органы вовлекают представителей НПО в рабочие группы, которые разрабатывают законодательство. Также Италия отметила, что часто используются петиции (предложения по законодательству, или ходатайство, основанное на общественном интересе) - как инструмент для общественных консультаций, что закреплено в национальном законодательстве. Петиция может быть выдвинута группой, представляющей не менее 50 000 граждан, и она рассматривается напрямую Комитетом Парламента или непосредственно Правительством. Петиции часто используют на местном уровне. В дополнение, референдум может иметь место, если он будет предложен 500,000 гражданами, или пятью регионами, с целью изменения законодательства.

132. Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщили, что хотя рамочные законы имеют пробелы в регулировании участия общественности, предусмотренное статьей 8 конвенции, некоторые элементы процедур общественного участия могут быть выявлены на ранней стадии разработки законопроектов в национальных административных кодексах и другом законодательстве. Проекты актов публикуются в различных СМИ. Например, в Украине государственный орган, ответственный за разработку проекта

законодательства, должен опубликовать его в Интернете и собрать комментарии. Помимо нехватки адекватного регулирования, включая процедуру заблаговременного уведомления, проблемы осуществления статьи 8, о которых упоминается в национальных докладах данного региона, следующие: недостаток процедуры учёта комментариев и нехватка финансирования. Во многих докладах отмечается, что необходимо дальнейшее развитие законодательства и практики (например, Армения, Беларусь, Грузия, Кыргызстан).

Г. Доступ к правосудию (статья 9)

133. Значительное разнообразие в правовых системах и традициях представивших свои доклады Сторон нашло своё отражение в этих докладах. Такое разнообразие неизбежно влияет на толкование и осуществление статьи 9 Конвенции. В течение настоящего отчётного периода воздействие Конвенции было признано значительным и привело к принятию новых законов (материальных и процессуальных), развивая, таким образом, различные аспекты доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Сербия в качестве Стороны Конвенции в своём первом национальном докладе об осуществлении представила глубокий анализ действующего и разрабатываемого законодательства по доступу к правосудию.

134. Как и в предыдущих своих докладах, большинство Сторон отметило, что общественность обладает конституционным правом на судебную защиту своих прав и свобод. Все страны заявили, что каждый имеет право на равную судебную защиту, без дискриминации, прямой или косвенной.

135. Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и некоторые страны ЕС сообщили о продолжающейся административной и судебной реформе, развивающейся практике административных судов. Развивается судебная и/или административная практика рассмотрения жалоб по вопросам доступа к информации (статья 9, параграф 1). В некоторых странах недавно были созданы административные суды, либо они были недавно наделены компетенцией по рассмотрению жалоб, касающихся доступа к информации (Армения, Болгария); в некоторых странах были созданы специальные органы, такие, как Федеральный апелляционный комитет по доступу к информации в Бельгии, Комиссия по доступу к государственным административным документам в Италии и Комиссия по доступу к административным документам во Франции. Административными кодексами, либо законами об экологической информации регулируется процесс обжалования в административных судах (Германия, Сербия), либо обжалование в специальный суд, такой, как независимый административный трибунал (Австрия), либо в Апелляционную экологическую комиссию (Дания).

136. Несколько стран сообщили, что в соответствии с законами о доступе к информации либо об экологической информации заявитель может напрямую обращаться в суд общей юрисдикции в дополнение к процедуре административного пересмотра (Албания, Беларусь, Италия, Латвия, Словения). В Норвегии решения апелляционной комиссии по экологической информации, которая принимает решения по заявлениям общественности о праве на доступ к информации, могут быть также обжалованы в суд общей юрисдикции.

137. Институты и процедуры омбудсмена получили значительное развитие за последний межсессионный период (см. выше также параграф 70). Страны ЮВЕ и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщили о создании недавно или обновлении мандатов омбудсменов как шага к соблюдению ими положений статьи 9, параграфа 1 (Албания, Армения, Кыргызстан). Страны ЕС и Норвегия, имея давние

традиции контроля со стороны омбудсмена, отметили значительное количество дел, рассмотренных омбудсменом (Финляндия, Италия, Норвегия, Швеция).

138. Относительно статьи 9, параграфа 1 Конвенции ЕС обратил внимание на два «уровня» своего законодательства: (а) касательно действий или бездействия институтов или органов ЕС, в отношении которых может быть применим Регламент No. 1367/2006; и (б) касательно доступа к правосудию в связи с обжалованием действий или бездействия государственных органов государств-членов ЕС. Предполагается, что на второй уровень окажут влияние недавние изменения в договоры ЕС, которые касаются также возможности для физического или юридического лица начать судебное расследование и/или направить жалобу Омбудсмену.

139. В отношении статьи 9, параграфа 2, все представившие свои доклады Стороны сообщили, что у них имеется базовое законодательство, гарантирующее право обжалования решений, действий или бездействия в области процедур участия общественности. Они утверждают, что решение может быть пересмотрено как по существу, так и по процессуальным основаниям. ЕС сообщил, что институты и органы ЕС не принимали решений в связи со статьёй 6 Конвенции.

140. В некоторых странах ЕС (например, в Италии, Словении и Швеции) и в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Кыргызстан, Туркменистан) правовая система основана на защите законного интереса. Законный интерес – это прямой интерес индивидуума в решении государственного органа, но не является правом. Например, в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии заявитель/истец должен продемонстрировать достаточную заинтересованность и возможность доказуемости дела для получения доступа к процедуре судебного пересмотра. Некоторые другие государства – члены ЕС сообщили, что были предприняты усилия для более широкого толкования этого «интереса» (например, Германия, Италия). Во многих странах закон установил чёткие критерии для процессуальной правоспособности НПО по экологическим искам (см. также комментарии ниже касательно статьи 9, параграфа 3).

141. Специальные экологические суды в Швеции рассматривают решения о выдаче разрешений на осуществление деятельности как с точки зрения соблюдения процедуры принятия решения, так и по существу. Решение такого суда может быть обжаловано в Апелляционный экологический суд и затем в Верховный Суд. Многие стороны сообщили, что государственные органы могут пересмотреть свое решение. Такая процедура бесплатна.

142. Некоторые страны субрегиона ЮВЕ (Албания, Босния и Герцеговина) в основном ссылались на действующие законы и не предоставили деталей по осуществлению на практике статьи 9, параграфов 2 и 3. Босния и Герцеговина указала, что Конвенция не применяется напрямую, и суды применяют Конвенцию через положения, перенесённые в национальное законодательство. Хорватия отметила, что положения о доступе к правосудию в соответствии со статьёй 9 Конвенции содержатся в различных положениях национальных законов, однако, если имеется противоречие между национальной нормой и нормой Конвенции, судьи обязаны применить Конвенцию напрямую, поскольку международные договоры имеют приоритет над национальным законодательством.

143. В отношении статьи 9, параграфа 3, многие доклады представили значительную информацию о правах НПО обжаловать действия или бездействие частных лиц или государственных органов, нарушающих национальное экологическое законодательство. Во многих случаях физические лица и экологические НПО имеют право предъявить в суд иск о возмещении вреда или

подать иск о прекращении или приостановлении деятельности. Уголовное законодательство часто содержит положения о защите окружающей среды и наказании за причинённый экосистемам вред (например, в Германии и Франции).

144. Как и в предыдущий отчётный период, некоторые Стороны (в основном, члены ЕС) сообщили о наличии формальных критериев процессуальной правоспособности для НПО, которые разнятся от страны к стране. В нескольких странах общественные объединения наделены достаточно широкими процессуальными правами в соответствии с административными кодексами и некоторыми экологическими законами (Австрия, Венгрия, Италия). В некоторых странах продемонстрированы достаточно широкие и гибкие критерии, которые таким образом легко достижимы (например, в Австрии, Венгрии, Соединённом Королевстве). Венгрия сообщила, что Верховный Суд широко интерпретировал критерии процессуальной правоспособности НПО. Некоторые Стороны из региона ЕС в настоящее время обсуждают возможность внедрения таких критериев (например, Эстония).

145. Как следует из докладов стран – членов ЕС, многие НПО озабочены тем, что установленные в законодательстве критерии могут быть препятствием для них в реализации такого же их права на участие и доступ к правосудию, каким пользуются жители, затрагиваемые проектом. Отмечается, что на момент представления докладов этот вопрос находился на рассмотрении Суда ЕС после предварительного рассмотрения Высшим Административным Судом Мюнстера (дело C-115/09) [решение Суд принял 12 мая 2011 г.].

146. Критерии процессуальной правоспособности также находятся на рассмотрении на уровне ЕС. В то время как право НПО инициировать судебные иски было усилено на национальном уровне, все же существует ряд проблем. ЕС сообщил, что осуществление третьего основного принципа Конвенции было вынесено на рассмотрение Суда ЕС. В частности, он приводит как пример дело C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, а также мнение Генерального Адвоката о том, что Конвенция не применялась напрямую в законодательстве ЕС [Суд вынес свое решение уже после представления ЕС своего доклада]; ЕС также ссылается на дело T-388/08 *Stichting Milieu en Natuur v. Commission* и T-396/06 *Vereniging Milieudefensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht v. Commission* по поводу интерпретации статьи 2, параграфов 1 (с) и (g) Орхусского Регламента. ЕС также ссылается на недавние изменения в статье 263 Договора о функционировании Союза (бывшая статья 230 Договора о создании Европейского Сообщества), которая касается вопроса допустимости иска об аннулировании, предъявляемого физическим или юридическим лицами в судебные органы ЕС. Это еще предстоит увидеть, какова будет интерпретация этого положения судами ЕС.

147. Некоторые страны субрегиона ЮВЕ также сообщили о критериях процессуальной правоспособности для НПО. Сербия подчеркнула, что стороной в судебном процессе может быть любое физическое или юридическое лицо (государственный орган, территориальная или местная администрация, организация или местное сообщество) или даже организация, у которой даже не обязательно должен быть статус юридического лица (группа людей), если они обладают правом или обязанностями, или законным интересом, которые подлежат судебной защите.

148. В отношении осуществления статьи 9, параграфа 4 положения об адекватных и эффективных средствах судебной защиты, включая судебное запрещение, во многих странах в базовых экологических или гражданско-процессуальных законах имеются положения, в соответствии с которыми физические лица или НПО могут просить суд принять решение о прекращении деятельности, либо о ее приостановке для

предотвращения причинения вреда (Армения, Беларусь, Венгрия). Дания отметила, что в соответствии с правоприменительной практикой физические лица могут в определённой мере могут получить такое судебное решение, направленное против действий, которые противоречат нормам публичного права.

149. Стороны сообщают о мерах, направленных на то, чтобы процедуры, предусмотренные статьёй 9, параграфом 4, Конвенции не были чрезмерно дорогостоящими. В Норвегии соответствующее законодательство было дополнено таким образом, что по экологическим искам истец не несёт бремя возмещения потерь ответчика в случае применения к ответчику мер по обеспечению иска после устного разбирательства дела судом и если есть свидетельства того, что жалоба обоснована. Также Латвия сообщила об упрощённой и эффективной процедуре для физических лиц получения компенсации, если административное действие или бездействие привело к причинению им ущерба.

150. По меньшей мере, одна Сторона (Швеция) сообщила о том, что нет судебных расходов или требований иметь представителя для получения доступа к процедуре обжалования выданных разрешений или решений, касающихся предоставления экологической информации. Также заявитель жалобы не несёт судебных расходов другой стороны. То же относится и к процедуре обжалования решений вышестоящих органов.

151. Судебные расходы зависят от типа судебной процедуры. Норвегия отмечает, что самая упрощённая процедура в её правовой системе – это обращение в комиссию по примирению, когда стороны ищут пути заключить соглашение по предмету спора. Но, как правило, такая комиссия не разрешает споры, в которых стороной являются государственные органы.

152. Другие страны сообщили о возможности получения правовой помощи (например, Дания, Финляндия, Франция). В Финляндии юридическая помощь не предоставляется компании или корпорации; юридическая помощь предоставляется бесплатно или со скидкой в зависимости от экономического положения заявителя. Однако, в некоторых странах общая практика такова, что каждая сторона несёт бремя своих расходов (например, Италия), в то время как в других странах проигравшая сторона несёт все судебные расходы. Такая ситуация может серьёзно помешать физическим лицам или НПО обращаться в суд по вопросам, касающимся окружающей среды.

153. По вопросам снижения финансовых барьеров Испания сообщила, что Конституция установила, что некоммерческие организации, созданные в соответствии с законом, имеют право на получение юридической помощи до той поры, пока они соответствуют критериям, установленным законом 1996 года о бесплатной юридической помощи и другими соответствующими подзаконными актами. Испания также ссылается на рекомендации Комитета по вопросам соблюдения,¹¹ касающихся необходимости рассмотреть те правовые системы, которые осуществляют положения статьи 9, параграфов 4 и 5, Конвенции, касательно доступа небольших НПО к правовой помощи. В ответ на запрос министерства окружающей среды министерство юстиции сочло, что система правовой помощи и представительства в соответствии с испанским законом является эффективной для обеспечения такого доступа для маленьких НПО при условии, что они были созданы

¹¹ См. Выводы и рекомендации Комитета по сообщениям АССС/С/2008/24 и АССС/С/2009/36. Указанные выводы и рекомендации комитета по этим делам еще не рассматривались Советом Сторон.

в соответствии с законом как некоммерческие организации в защиту общественных интересов и отвечают некоторым финансовым критериям.

154. Соединённое Королевство также сообщило, что общий принцип в гражданском процессе таков, что проигравшей стороне будет предписано оплатить расходы выигравшей стороны. Однако суды обладают широкими полномочиями установить иной порядок, принимая во внимание все соответствующие факторы. Более того, суд может не только взыскать или не взыскать расходы с проигравшей стороны, но и сделать целый ряд иных распоряжений, так, что только часть расходов другой стороны будет подлежать оплате. Соединённое Королевство указало на продолжающуюся работу, следуя, среди прочего, выводам и рекомендациям Комитета, сделанных в межсессионный период,¹² а именно усилия кодифицировать судебную практику расходов отношении охранных от издержек судебных приказов в Англии и Уэльсе, сведя их в судебные правила, чтобы сделать эти процедуры более понятными и прозрачными.

155. Относительно осуществления статьи 9, параграф 5, все Стороны указали на то, что законодательные и практические меры были приняты для обеспечения поступления информации для общественности о доступе к процедурам судебного и административного пересмотра. Это в значительной мере облегчается с помощью использования электронных средств коммуникации.

156. ЕС сообщил о деятельности по улучшению доступа к правосудию в регионе. В июле 2010 года был создан Европейский портал по электронной юстиции как единый информационный электронный ресурс для информирования о Европейской правоприменительной практике и доступе к европейским судебным процедурам в сфере уголовного, гражданского и административного права. Предполагается, что соответствующие положения в национальных законодательствах государств-членов ЕС будут введены в течение 2011 года и внесут свой вклад в эффективное осуществление статьи 9 параграф 5. В дополнение, одним из основных аспектов «Сотрудничества с Программой для судей» является инициирование обсуждения среди судейского сообщества стран ЕС того, как законодательство ЕС, включая правила доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, применяются в различных правовых системах.

157. Стороны, представившие свои доклады, указали на различные препятствия в осуществлении положений Конвенции о доступе к правосудию: продолжительность судебных процессов; нежелание судов выносить судебной запрещение; требование к заявителю ходатайства об обеспечении иска путем внесения в качестве залога большие суммы денег как гарантию компенсации возможных потерь ответчика; сложность в установлении причинно-следственной связи между причинённым вредом и решением, действием или бездействием; недостаток потенциала для проведения экспертиз (Армения, Беларусь, Латвия); недостаток независимости судей или органа, рассматривающего жалобы, а также недостаток доверия к судебному корпусу со стороны общественности.

158. Несмотря на усилия, предпринятые несколькими странами по снижению судебных расходов и расходов на представителей по спорам, касающимся окружающей среды, финансовые барьеры продолжают быть существенным препятствием. Судебные расходы и оплата труда адвокатов могут быть слишком велики для общественности и могут служить препятствием на пути к правосудию и

¹² См. выводы и рекомендации Комитета по обращениям АССС/С/2008/23, АССС/С/2008/27 и АССС/С/2008/33. Эти выводы и рекомендации ещё не были рассмотрены Совещанием Сторон.

своевременной и эффективной защите окружающей среды. Более того, недостаток финансовых ресурсов для юристов, защищающих общественные интересы, также указывался как препятствие в доступе к правосудию.

159. В этом отношении, НПО, которые комментировали национальные доклады об осуществлении, указали, что расходы и гонорары адвокатов по делам, касающимся окружающей среды, являются основным препятствием. С их точки зрения, осуществление третьего основного принципа Конвенции является той областью, которая нуждается в улучшении. Была выражена озабоченность, что во многих странах доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, для НПО может быть существенно ограничен, например, когда НПО должны доказать наличие законного интереса. Было предложено изменить национальные законодательства с тем, чтобы позволить НПО представлять коллективные интересы по вопросам, касающимся окружающей среды.

160. Некоторые страны (Финляндия, Норвегия) не представили информации о препятствиях, связанных с осуществлением статьи 9. По крайней мере одна страна из субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии не сообщила о препятствиях в осуществлении статьи 9 Конвенции (Азербайджан).

161. Многие страны сообщили, что нет доступной статистики по «экологическим» судебным или административным делам, в то время как другие (Финляндия, Франция) сообщили, что статистические данные доступны бесплатно через Интернет. Финляндия сообщила, что в 2009 году 11,4 % жалоб, поданных в административные суды, имели отношение к строительству и окружающей среде. В среднем время рассмотрения споров, связанных со строительством в административных судах составляло 10,4 месяца, а дела по другим экологическим вопросам – 13,6 месяцев. Также Хорватия сообщила, что за период с 2007 по 2010 годы выросло количество экологических дел в административных судах. Хорватия также отметила, что по вопросам доступа к информации в 2009 г. Административный суд отклонил заявленную жалобу; это было единственное судебное решение, напрямую ссылавшееся на Орхусскую конвенцию.

162. Стороны также представили информацию о развитии механизмов медиации для более эффективного разрешения экологических споров (например, Австрия).

163. В странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии была отмечена роль Орхусских центров в продвижении осуществления Конвенции и, в особенности, её третьего основного принципа, через распространение информации и повышение уровня информированности. Например, в Армении, Грузии и Беларуси Орхусские центры собрали информацию об экологических судебных делах, она была размещена в Интернете, и подготовили руководство по обращению в суд для защиты экологических прав.

Н. Генетически изменённые организмы

164. Решение II/1 по ГИО было принято Совещанием Сторон на его второй сессии. На сегодняшний день 25 государств и ЕС ратифицировали, приняли или одобрили поправку. Однако поправка вступит в силу после того, как три четверти Сторон, являвшихся таковыми на момент принятия поправки, ратифицируют, одобряют или примут ее.

165. Стороны, которые ратифицировали поправку, обязаны работать над его осуществлением. В то же время, эти Стороны также несут обязательства по статье 6, параграфу 11, которая остаётся обязательной и действует до момента вступления в силу поправки, включая новую статью 6 bis и приложение 1 bis.

166. Следуя решению III/5 о требованиях в отношении представления отчетности, которым Совещание Сторон уполномочило Рабочую Группу Сторон пересмотреть формат отчетности, для включения информации по осуществлению поправки к Конвенции, Рабочая Группа Сторон на своём одиннадцатом заседании приняла пересмотренный формат отчетности для использования Сторонами при подготовке своих национальных докладов об осуществлении к четвертой сессии Совещания Сторон (ECE/MP.PP/WG.1/2009/2/Add.1).

(а) Статья 6, параграф 11

167. В отношении осуществления положений статьи 6, параграфа 11, о преднамеренном высвобождении ГИО в окружающую среду Стороны не предоставили много деталей. Как и в предыдущих докладах, несколько государств – членов ЕС, сообщили, что перенесли соответствующие инструменты законодательства ЕС в национальное законодательство. В дополнение некоторые страны ЕС сообщили, что они ратифицировали поправку к Конвенции о ГИО (Австрия, Бельгия, Чешская Республика, Германия, Финляндия). Несколько членов ЕС указали, что если на рынке размещаются продукты, содержащие ГИО, Европейская комиссия ответственна за проведение консультирования с общественностью, в соответствии с законодательством ЕС. В связи с этим ЕС сообщил в своём докладе, что на сегодняшний день службы Комиссии рассмотрели только один запрос по процессу принятия решения, связанного с ГИО, без каких-либо проблем. ЕС также сообщил, что любая Страна, чья законодательная база будет соответствовать поправке о ГИО, будет также соответствовать статье 6, параграфу 11, Конвенции в её нынешней редакции.

168. Некоторые страны субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщили, что законодательная база по процессу принятия решений о ГИО, включая те аспекты, которые охватываются статьёй 6, параграфом 11, всё ещё находятся на стадии разработки (Грузия, Армения), в то время как некоторые упоминают внесение изменений в действующее законодательство. Некоторые страны, такие, как Беларусь, в основном отсылают к законодательству, которое они приняли в связи с присоединением к Картахенскому Протоколу по биобезопасности.

169. Следует отметить, что некоторые страны этого субрегиона (Кыргызстан, Туркменистан) вообще не представили информации по этому вопросу, в то время как те страны, которые представили общую информацию, не сообщили детали специальных процедур общественного участия, но отметили, что применяются общие процедуры участия общественности. Во многих докладах Стороны не указывают на какие-либо выявленные препятствия. Это может быть связано с недостатком практического опыта в принятии решений в отношении ГИО в субрегионе.

170. Сербия отмечает, что закон о ГИО требует, чтобы следом за подачей заявки о выпуске на рынок ГИО Министерство сельского хозяйства должно предоставить общественности информацию о содержании этой заявки, по меньшей мере, в одной из ежедневных газет, распространяемых по всей стране, и в Интернете. Затем после оповещения в течение как минимум одного месяца министерство должно организовать общественное обсуждение.

(b) Статья 6 bis и приложение I bis

171. В сообщениях об осуществлении статьи 6 bis и приложения I bis многие Стороны повторили информацию, представленную в связи со статьёй 6, параграф 11, или далее детализировали эту информацию. Некоторые Стороны поправки к Конвенции по ГИО (Бельгия, Швеция) в общих чертах описали только

соответствующее законодательство, принятое за отчётный цикл, не предоставив информации о практических шагах, либо о специфических видах деятельности в соответствии с приложением I bis; другие Стороны вообще не включили какую-либо информацию по осуществлению дополнения по ГИО в свои национальные доклады по осуществлению (Чешская Республика, Республика Молдова).

172. Все Стороны являются также Сторонами Картахенского Протокола по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии. Было отмечено, что осуществление положений Конвенции в отношении ГИО должно быть поддерживающим и взаимодополняющим к осуществлению Картахенского Протокола. Например, Италия, Норвегия и Испания отметили, что все необходимые законодательные, регуляторные и иные меры, направленные на осуществление поправки к Конвенции, предусмотрены в рамках национальной системы биобезопасности и соответствуют целям Картахенского Протокола по биобезопасности, в частности, его статье 23 об информировании общественности и ее участию и статье 21 о конфиденциальной информации.

173. Стороны сообщили о том, что, либо они приняли новое законодательство, либо изменили, там, где это необходимо, уже действующие нормативные акты (часто это – правила проведения общественных слушаний) для выполнения требований статьи 6 bis и приложения I bis. Австрия, например, сообщила, что она приняла закон о геномной инженерии, который включает положения об объявлении для общественности и о проведении общественных слушаний в случае высвобождения ГИО, и об информировании общественности о выданных разрешениях на выпуск в обращение указанных организмов.

174. Некоторые государства - члены ЕС отметили, что требования статьи 6 bis и приложения I bis вступили в силу в ЕС вместе с принятием Директивы 2001/18/ЕС о преднамеренном высвобождении генетически измененных организмов в окружающую среду и Регламента (ЕС) 1829/2003 о генетически измененных пище и кормах. Эти Стороны (такие, как Соединённое Королевство) сообщили, что поскольку они полностью перенесли эти инструменты, они сочли, что нет необходимости вводить дополнительное законодательство для выполнения требований поправки Орхусской конвенции по ГИО.

175. В соответствии с законодательством ЕС, государства – члены ЕС должны организовывать требуемый процесс консультирования по вопросам преднамеренного высвобождения ГИО в окружающую среду, включая предоставления разумного времени общественности или её объединениям для выражения своего мнения. Государства – члены ЕС обязаны предоставить общественности всю информацию обо всех случаях преднамеренного высвобождения ГИО в окружающую среду на их территории, а Европейская комиссия должна сделать доступной для общественности информацию, содержащуюся в системе информационного обмена, установленную внутри ЕС. Законодательство ЕС также уточняет тип информации относительно ГИО, которую государства-члены ЕС должны предоставлять общественности.

176. Норвегия сообщила, что общественное участие и эффективный доступ к информации, касающейся преднамеренного высвобождения ГИО в окружающую среду и размещения их на рынке, регулируются Законом о геномной инженерии 1993 года, а также Правилами оценки воздействия 2005 года. Директива 2001/18/ЕС (как часть Соглашения о ЕЭА) и Картахенский Протокол выполняются через эти правовые инструменты. В соответствии с норвежским законодательством в случае высвобождения в окружающую среду ГИО всегда необходимо проводить общественные слушания.

177. Из стран субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии только Республика Молдова является Стороной поправки к Конвенции по ГИО. Однако Республика Молдова не сообщила ни об осуществлении статьи 6, параграфа 11, ни об осуществлении поправки. При этом некоторые страны данного субрегиона, которые не являются Сторонами поправки, сообщили о соответствующих мерах в соответствующих разделах своих докладов. Так, Беларусь и Казахстан отметили, что принято законодательство для осуществления поправки, а Грузия и Кыргызстан сообщили, что проекты законов находятся на стадии разработки. Большинство сообщили, что нет достаточно практики по участию общественности в связи со статьёй 6 bis, чтобы можно было сообщить о выявленных препятствиях.

178. Ни одна страна субрегиона ЮВЕ не является Стороной поправки, хотя некоторые из этих стран предоставили информацию о ее осуществлении. Например, Босния и Герцеговина и Словения представили довольно детальное описание существующего и разрабатываемого законодательства по биобезопасности, а также в Албании разрабатывается проект закона.

179. С институциональной точки зрения, Стороны сообщили о создании специальных межотраслевых и межведомственных органов (комитетов, комиссий и проч.) и научных консультативных комитетов по ГИО. Например, Словения создала научный комитет для работы по вопросам ГИО, содержащихся в продуктах, и научный комитет, рассматривающий вопросы преднамеренного высвобождения ГИО в окружающую среду и размещения на рынке продуктов, содержащих ГИО. Оба комитета должны представлять правительству ежегодные отчёты о своей работе за предыдущий год, а правительство должно их публиковать в форме, доступной для понимания общественностью. Испания создала межминистерский Совет по ГИО, который работает на национальном уровне. Также на региональном уровне каждое автономное сообщество, в зависимости от своей компетенции в области ГИО, учитывает мнение Научного консультативного совета. Латвия сообщила, что при разработке своей позиции по принятию решения о размещении ГИО на рынке, которое принимается на уровне ЕС, министерство сельского хозяйства рассылает проект позиции для обсуждения, среди прочих, и специальной рабочей группе, в которой также представлены экологические НПО.

180. Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии сообщили, что они планируют создать специализированные органы (Казахстан), часто это предусмотрено в законопроектах, находящихся в стадии разработки.

181. В связи с недостатком практического опыта в принятии решений по ГИО и, в особенности, связанных с осуществлением требований статьи 6 bis и приложения I bis, несколько Сторон сообщили, что они не имели возможности выявить препятствия.

182. Однако некоторые Стороны упомянули некоторые препятствия. Например, Испания сообщила, что вычленение информации, которая засекречена или защищена правом интеллектуальной собственности, может быть трудностью. С этой точки зрения раскрытие специфической информации, такой, как размещение экспериментальных полей, может поставить под угрозу проводимые эксперименты и привести к экономическим потерям для компании или государственного института. Финляндия отметила, что хотя никаких значительных препятствий не было отмечено в связи с осуществлением дополнения, точность при опубликовании данных о тестовых полях обсуждалась на национальном уровне и уровне ЕС в связи с фактами вандализма. Также, Латвия сообщила, что тот факт, что для всех членов ЕС решения о размещении ГИО на рынке принимаются на уровне ЕС, может ослабить эффективное осуществление на национальном уровне.

183. Другой проблемой, отражённой в национальных докладах, является то, что не всегда общественность снабжается достаточной и лёгкой для понимания информацией о продуктах питания из ГИО или содержащих ГИО, размещённых на рынках. Например, маркировка на продуктах не чёткая, и продукты, содержащие или произведённые из ГИО, не всегда размещаются отдельно.

184. Босния и Герцеговина доложила, что её рамочный закон был принят только недавно, и подзаконные акты для его полного исполнения ещё не приняты. Страны в субрегионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии отметили, что необходимо больше информации о методологии оценки риска в отношении генетически измененных продуктов питания и кормов для проведения проверок.

185. С точки зрения практического осуществления, некоторые Стороны представили детали по социологическим опросам по проблемам ГИО. Например, в Латвии, в 2008 году был запущен через Интернет трехмесячный опрос общественного мнения по вопросам «За и против ГИО в Латвии», а в Италии были проведены общественные консультации на региональном уровне по вопросу, разрешать ли выращивание и производство ГИО в регионе.

186. В некоторых докладах отмечается, что специализированные НПО активно распространяют информацию о ГИО и вовлечены в развитие участия общественности в процессе принятия решений о преднамеренном высвобождении в окружающую среду и размещении и на рынке ГИО. В дополнение министерства по охране окружающей среды и сельского хозяйства иногда оказывают техническую помощь НПО и научному сообществу в организации тренингов и других информационных мероприятий, касающихся ГИО.

187. Большинство представивших свои доклады Сторон отметили, что много информации по этому вопросу доступно в Интернете.

IV. Выводы

188. Как и в предыдущем отчётном периоде, большинство Сторон — 38 из 44 — представили национальные доклады об осуществлении Конвенции за третий отчётный цикл. Эти данные показывают приверженность Сторон выполнять свои обязательства по предоставлению информации.

189. Несмотря на ограничения, отмеченные во введении к настоящему докладу, такие, как предоставление докладов с опозданием, некоторые выводы об имеющемся прогрессе или пробелах в выполнении положений Конвенции могут быть сделаны.

190. В целом, все докладывающие Стороны продемонстрировали усилия по осуществлению Конвенции, и некоторые страны предприняли значительные шаги в перенесении и продвижении ее положений на национальном уровне. Осуществление Конвенции является значительным шагом вперёд для международного сообщества для обеспечения устойчивого развития для будущих поколений. В некоторых случаях, эти принципы отражены в конституциях докладывающих Сторон. Осуществление отличается по всему региону ЕЭК ООН, в зависимости, среди прочего, от правовых традиций Стороны, государственного устройства и социально-экономических условий.

191. Стороны из региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии представили в своих докладах много информации и практических примеров по доступу к информации, распространению информации и препятствиях в их осуществлении. Однако информация о новых усилиях по улучшению процедур общественного участия и доступа к правосудию была ограничена.

192. В целом, осуществление Конвенции в странах-членах Европейского Союза и Норвегии достаточно продвинулось. Государства – члены ЕС и Норвегия доложили, что основное законодательство по осуществлению Конвенции было принято до ратификации Конвенции. После 2008 года некоторые дополнения были сделаны в соответствующее законодательство Европейского Союза.

193. Значительный прогресс в разработке законодательства и развитии практики по доступу к информации и участию общественности отмечается всеми Сторонами, представившими свои доклады, в соответствии с требованиями, установленными Конвенцией.

194. В отношении доступа к информации, национальное законодательство Сторон из Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии не адекватно отражает некоторые определения Конвенции, такие, как “экологическая информация” и “государственный орган”. Стороны из всех субрегионов отметили препятствия в сфере сбора и распространения экологической информации, такие, как финансовые ограничения, недостаток подготовленного персонала и соответствующего оборудования, либо недостаток координации и взаимодействия между различными государственными органами. Другими проблемами в области осуществления являются недостаток разъяснений от государственных органов при отказе в предоставлении информации по запросам, не соблюдение сроков или в некоторых случаях не предоставление ответов вообще. Те НПО, которые участвовали в подготовке национальных докладов об осуществлении, отметили особо, что трудности в осуществлении статьи 4 иногда возникают в связи с недостаточной правовой защитой права на информацию и недостаточностью правовых средств для быстрого и эффективного обжалования отказа в предоставлении информации.

195. Увеличение использования электронных средств связи во всех трёх субрегионах в третьем отчётном периоде очень значительно, и делает экологическую информацию более прозрачной и доступной. Тем не менее, необходимы дополнительные меры для развития этих тенденций в странах Юго-Восточной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, для создания и оперирования в этих странах более эффективных информационных систем. Например, ратификация Протокола о РВПЗ и дальнейшая поддержка уже действующих РВПЗ могли бы содействовать прозрачности и развитию участия общественности.

196. В отношении осуществления положений Конвенции об участии общественности в двух субрегионах, страны проинформировали о многих недавних изменениях и развитии законодательства. Однако было отмечено, что иногда рамочные законы не сопровождаются своевременно подзаконными актами, регулирующими процедурные детали участия общественности, и это затрудняет исполнение законов. В дополнение, необходимо уделить внимание определению «заинтересованной общественности» для того, чтобы избежать слишком узкой интерпретации, что могло бы значительно сузить возможности для общественности принимать участие в процессе принятия решений.

197. Доклады показывают, что в межсессионный период осуществление статьи 7 Конвенции получило особое развитие. Государства – члены ЕС перенесли соответствующие инструменты ЕС в свои национальные законодательства. Несколько стран в регионах Юго-Восточной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии также предприняли практические меры по осуществлению процедур стратегической экологической оценки (СЭО), включая участие общественности. Было отмечено, однако, что нет достаточной ясности, что значат «план», «программа» или «политика» в соответствии с Конвенцией, и это может затруднить ее надлежащее осуществление.

198. Прогресс был отмечен в осуществлении статьи 8 Конвенции, в основном больше в сфере практических мероприятий, нежели в сфере законодательных инициатив. При этом правовое регулирование таких практик и процедур обеспечило бы прозрачность, ясность и правовую определённость.

199. Для улучшения участия общественности в процессе принятия решений, было бы полезно для Сторон продолжить деятельность по усилению потенциала для государственных органов и других заинтересованных сторон, включая распространение информационных материалов по законодательству и проведение тренингов. Использование электронных инструментов значительно продвинуло осуществление положений Конвенции об участии общественности; однако, они не должны стать единственной формой такого участия.

200. Осуществление положений Конвенции по доступу к правосудию являются наиболее сложной сферой для Сторон, хотя и не все Стороны отразили в докладах препятствия в осуществлении. Двумя основными вопросами, которые отражены в большинстве докладов, были регулирование прав экологических НПО обращаться в суд или в административный орган в защиту интересов неограниченного круга лиц (процессуальная правоспособность) и финансовые барьеры. Стороны осведомлены о сложностях, и в докладах содержится информация о многих усилиях, что демонстрирует интерес Сторон продвигать осуществление этой части Конвенции. Например, Стороны доложили о продолжающихся судебных реформах и создании судебных органов; о принятии новых законов, стимулирующих развитие процессуальной правоспособности общественности, или об инициативе судебных органов выработать более широкую интерпретацию существующих критериев процессуальной правоспособности; а также о практике оказания юридической помощи. Однако прогресс слишком медленный и всё ещё сохраняется целый ряд препятствий. Было бы полезно для Сторон продолжить обмен опытом хорошей практики в сфере доступа к правосудию.

201. В отношении осуществления статьи 6 bis в сочетании с приложением I bis, большинство Сторон поправки являются членами Европейского Союза. Стороны Конвенции, которые ещё не ратифицировали поправку, тем не менее доложили об осуществлении мер по биобезопасности и ГИО.

202. Страны Европейского Союза продемонстрировали достаточно высокий уровень участия общественности в процессе принятия решений, касающихся ГИО. Это было обеспечено созданием специальных межотраслевых или межведомственных органов (комитетов, комиссий, научно-консультативных комитетов и проч.). Некоторые страны ЕС проинформировали, что они применяют принцип предупреждения в отношении живых ГИО и обеспечили проведение социологических опросов по проблемам ГИО.

203. Во многих случаях в докладах отмечается, что недостаток опыта в сфере принятия решений по ГИО делает затруднительным для Сторон определить проблемы или практику, которая является хорошей. Некоторые упомянутые препятствия включают сложности в выделении информации, являющейся конфиденциальной либо защищенной правом интеллектуальной собственности; недостаток своевременной, достаточной и легко понимаемой информации о продуктах питания, содержащих ГИО или произведённых из них и доступных на рынке; недостаток объективной информации от экспертов о потенциальных рисках, связанных с ГИО, для обеспечения эффективного участия общественности в процессе принятия решений.

204. В итоге можно сделать вывод, что перед Сторонами существуют трудности в осуществлении Конвенции в сфере доступа к правосудию и участию общественности

в процессе принятия решений, касающихся ГИО. Стороны докладывают, что они отрегулировали большинство аспектов по доступу к информации и участию общественности. Однако, недостаток осуществления зачастую происходит из-за недостатка осведомлённости государственных органов, финансовых ограничений и нехватки человеческих ресурсов и технического обеспечения.
