

ИСПОЛНЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Руководство для государственных служащих



ИСПОЛНЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ ОРХУССКОЙ КОНВЕНЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Руководство для государственных служащих

Есо-TIRAS

Кишинев * 2015

Исполнение положений Орхусской конвенции в Республике Молдова : Руководство для государственных служащих / Иорданка-Родика Йорданова, Павел Замфир, Наталья Замфир [и др.] ; корд.: Иорданка-Родика Йорданов; пер.: Юлия Тимотина. – Кишинёв : Eco-TIRAS, 2015 (Типogr. "Elan Poligraf"). – 124 p.

Aut. sunt indicați pe vs. f. de tit. – Bibliogr.: p. 122-123. – 1000 ex.

ISBN 978-9975-66-483-7

Настоящее Руководство представляет собой второе пересмотренное издание Пособия для государственных служащих «Исполнение положений Орхусской конвенции в Республике Молдова», сентябрь 2004, Киев, ISBN:966-8026-19-5, составленного в рамках проекта Европейского Союза «Экологическая подготовка, информирование и участие общественности. Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина», реализованного компанией «Royal Haskoning» и Региональным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ ЦВЕ).

Координатор издания (2015): д-р Иорданка-Родика Йорданов

Авторы: Доктор права Иорданка-Родика Йорданов, НПО EcoContact,

Доктор права Павел Замфир, НПО EcoLex,

Доктор права Наталья Замфир, НПО EcoLex,

Влад Гараба, Кишиневская территориальная ассоциация Экологического движения Молдовы,

Ирина Пунга, НПО EcoContact.

Редактор – д-р Илья Тромбицкий

Художник – Виталий Джендоян

Перевод – Юлия Тимотина

Основано на работе авторов: д-ра Павла Замфира, Иорданки-Родики Йорданов, Влада Гараба, д-ра Ильи Тромбицкого, д-ра Марии Санду, опубликованной в 2004 г.

Иллюстрации: Виталий Джендоян

Дизайн обложки, макет и верстка: Наталья Паскал

Руководство подготовлено в рамках Проекта MDN015 «Создание правовой базы для выполнения положений Орхусской конвенции в Молдове» Программы SECTOR (Программа правительства Швеции SIDA) Регионального экологического центра Центральной и Восточной Европы и в рамках Проекта по внедрению Орхусской конвенции в Молдове, при финансовой поддержке Федерального министерства Германии по вопросам окружающей среды, охраны природы, строительства и ядерной безопасности на средства Программы консультационной помощи по защите окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Технический надзор осуществлялся Федеральным Агентством Германии по вопросам окружающей среды (Umweltbundesamt, UBA). Перевод на русский язык и публикация на русском языке осуществлены исключительно по инициативе и за счет средств немецкой стороны.

Ответственность за содержание публикации возлагается на авторов и редактора.

Проект реализован Международной ассоциацией хранителей реки Eco-TIRAS в партнерстве с немецким Независимым институтом проблем окружающей среды (UfU).

Некоммерческое издание

© Международная ассоциация хранителей реки Eco-TIRAS

Ул. Театральная 11А, Кишинев 2012

тел./факс: +373 22 225615

e-mail: [ilyatrom\[a\]mail.ru](mailto:ilyatrom@mail.ru); [ecotiras\[a\]mtc.md](mailto:ecotiras[at]mtc.md)

www.eco-tiras.org

Электронную версию книги можно скачать на web-сайте: www.eco-tiras.org, в разделе: публикации – книги.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----------|
| СОДЕРЖАНИЕ | 3 |
| ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ | 6 |
| ВВЕДЕНИЕ | 7 |
| Актуальность Орхусской конвенции..... | 7 |
| Для чего было подготовлено настоящее руководство?..... | 7 |
| Какую цель преследует данное руководство?..... | 8 |
| Для кого предназначено настоящее руководство?..... | 8 |
| Доступ к информации..... | 8 |
| Участие общественности..... | 9 |
| Доступ к правосудию..... | 9 |
| ГЛАВА I. Доступ к информации об окружающей среде | 10 |
| ВВЕДЕНИЕ | 10 |
| 1.1. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ДОСТУПА ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ИНФОРМАЦИИ | 13 |
| 1.1.1. Информация об окружающей среде..... | 13 |
| 1.1.2. Пассивное и активное предоставление экологической информации..... | 15 |
| 1.1.3. Источники и органы, располагающие информацией об окружающей среде..... | 16 |
| 1.2. СБОР, ОБРАБОТКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ | 20 |
| 1.2.1. Сведения об информации – метаинформация..... | 22 |
| 1.2.2. Помощь населению в получении экологической информации..... | 23 |
| 1.2.3. Базы данных и регистры..... | 25 |
| 1.2.4. Координация потока информации..... | 30 |
| 1.3. ТИПЫ ИНФОРМАЦИИ, ПОДЛЕЖАЩЕЙ АКТИВНОМУ РАСПРОСТРАНЕНИЮ | 30 |
| 1.3.1. Информация о неотложных ситуациях..... | 31 |
| 1.3.2. Отчет о состоянии окружающей среды..... | 32 |
| 1.3.3. Информация о продукции..... | 33 |
| 1.4. КАК СЛЕДУЕТ ОТВЕЧАТЬ НА ПРОСЬБЫ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ | 34 |
| 1.4.1. Конкретные сроки..... | 39 |
| 1.4.2. Контроль ситуации в связи с запросом на получении информации. Оповещение заявителя..... | 40 |
| 1.4.3. Плата за предоставление информации..... | 40 |
| 1.5. ИСКЛЮЧЕНИЯ | 41 |
| 1.5.1. Основания для отказа в принятии заявления на получение информации..... | 41 |
| 1.5.2. Условия, могущие помешать государственному органу предоставить информацию..... | 42 |
| 1.5.3. Интересы, которые могут быть затронуты в результате разглашения информации..... | 44 |
| 1.5.4. Проверка общественного интереса..... | 47 |
| 1.5.5. Отделение информации..... | 47 |
| 1.5.6. Ответственность за неисполнение требования о предоставлении экологической информации..... | 48 |

| | |
|---|-----------|
| ГЛАВА II. Участие общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды | 51 |
| ВВЕДЕНИЕ | 51 |
| 2.1. ВЕРОЯТНЫЕ ТРУДНОСТИ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ МОМЕНТЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ПРОЦЕССУ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ..... | 53 |
| 2.2. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ..... | 53 |
| 2.2.1. Привлечение общественности на начальном этапе, когда есть возможность повлиять на процесс принятия решений..... | 54 |
| 2.2.2. Разумные сроки..... | 54 |
| 2.2.3. Эффективное информирование общественности о возможности участия в процессе принятия решений..... | 54 |
| 2.2.4. Базовая информация..... | 54 |
| 2.2.5. Доступ к изучению информации..... | 55 |
| 2.2.6. Возможность представления замечаний..... | 55 |
| 2.2.7. Решение, в котором надлежащим образом учитываются замечания / предложения общественности..... | 55 |
| 2.2.8. Оперативное информирование общественности о принятом решении..... | 56 |
| 2.2.9. Уровни участия общественности в процессе принятия решений..... | 56 |
| 2.2.10. Этапы привлечения общественности..... | 56 |
| 2.2.11. Какие возможности предлагает законодательство Республики Молдова для привлечения общественности к участию в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды..... | 57 |
| 2.3. ОТЛИЧИЯ МЕЖДУ ЧАСТНЫМИ И СТРАТЕГИЧЕСКИМИ РЕШЕНИЯМИ..... | 59 |
| 2.3.1. Принятие решений о конкретных видах деятельности..... | 59 |
| 2.3.2. Принятие стратегических решений..... | 60 |
| 2.4. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ О КОНКРЕТНЫХ ДЕЙСТВИЯХ: РЕШЕНИЯ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКЕ..... | 62 |
| 2.4.1. (Экологическая) оценка и экологическая экспертиза..... | 62 |
| 2.4.2. Информация, которая должна быть доведена до сведения общественности..... | 65 |
| 2.4.3. Этапы, сроки и методы вовлечения общественности в процесс принятия решений..... | 68 |
| I-й ЭТАП – ОВОС – ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ПРОЕКТА..... | 69 |
| II-й ЭТАП – ОВОС – ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЛАСТИ ОЦЕНКИ..... | 70 |
| III-й ЭТАП – ОВОС – СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТА ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ..... | 71 |
| IV-й ЭТАП – ОВОС – АНАЛИЗ КАЧЕСТВА ОТЧЕТА / РЕШЕНИЕ..... | 72 |
| 2.5. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ ПО ПОВОДУ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ..... | 73 |
| 2.5.1. Кто может участвовать?..... | 74 |
| 2.5.2. Доступная информация..... | 74 |
| 2.6. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА / ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ (СЭО/ОВОС)..... | 75 |
| 2.7. ПОДГОТОВКА ЗАКОНОВ И НОРМАТИВНЫХ АКТОВ..... | 77 |
| 2.7.1. Приглашение представить замечания..... | 78 |
| 2.7.2. Процедура согласования..... | 78 |
| 2.8. РЕФЕРЕНДУМ..... | 79 |

| | |
|---|-----------|
| 2.9. ПЛАН УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ..... | 80 |
| 2.9.1. Подготовка плана участия общественности..... | 80 |
| 2.9.2. Начало процесса участия общественности в процессе реализации плана..... | 83 |
| 2.9.3. Учет и анализ результатов процесса участия общественности..... | 83 |
| 2.9.4. Сообщение результатов участия общественности..... | 83 |
| 2.9.5. Оценка процесса участия..... | 84 |
| 2.10. МЕТОДЫ И СРЕДСТВА ИНФОРМИРОВАНИЯ И УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ..... | 84 |
| Глава 3. Доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды..... | 89 |
| ВВЕДЕНИЕ..... | 89 |
| 3.1. ВНЕСУДЕБНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ..... | 91 |
| 3.1.1. Предварительное обжалование, адресованное органу публичной власти, допустившему «действие или бездействие», или вышестоящему органу публичной власти..... | 91 |
| 3.1.2. Обжалование, адресованное омбудсмену (народному адвокату)..... | 92 |
| 3.1.3. Обжалования, адресованные прокурору..... | 94 |
| 3.1.4. Медиация конфликтов, касающихся окружающей среды..... | 95 |
| 3.2. СУДЕБНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ..... | 97 |
| 3.2.1. Обжалование в инстанции административного суда..... | 97 |
| 3.2.2. Судебные разбирательства, связанные с нарушением законов об окружающей среде. Дело «Международная ассоциация хранителей реки «Есо-TIRAS» против Агентства «Молдсилва» (дело 3-2039/2008)»..... | 100 |
| 3.3 Стратегические иски против участия общественности (СИПУО)..... | 108 |
| 3.4. Обязанности и ответственность..... | 109 |
| 3.4.1. Ответственность за правонарушение..... | 110 |
| 3.4.2. Дисциплинарная ответственность..... | 110 |
| 3.4.3 Гражданская ответственность..... | 110 |
| 3.4.4. Уголовная ответственность..... | 111 |
| 3.5. Международный процесс..... | 113 |
| 3.5.1. Механизм соблюдения Орхусской конвенции..... | 113 |
| 3.5.2. Европейский суд по правам человека..... | 117 |
| БИБЛИОГРАФИЯ..... | 122 |

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

| | |
|--------|---|
| АЗОК | Агентство земельных отношений и кадастра |
| ГМО | Генетически модифицированный организм |
| ЕКПЧ | Европейская конвенция по правам человека |
| ЕСПЧ | Европейский суд по правам человека |
| ЭК ООН | Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций |
| МПА | Органы местной публичной администрации |
| МСОП | Международный союз охраны природы |
| НАБПП | Национальное агентство безопасности пищевых продуктов |
| НПО | Неправительственная организация |
| ОВОС | Оценка воздействия на окружающую среду |
| ПДЗОМ | Программы действий по защите окружающей среды на местном уровне |
| ПО | Предварительная оценка |
| РВПЗ | Регистр выбросов и переноса загрязнителей |
| СЭО | Стратегическая экологическая оценка |
| УО | Участие общественности в процессе принятия решений |
| ЭО | Экологическая оценка |
| ЭЭ | Экологическая экспертиза |
| ЮНЕП | Программа Организации Объединенных Наций по вопросам окружающей среды |

Настоящее руководство подготовлено в рамках проекта «Совершенствование условий участия общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды в Республике Молдова», реализованного Международной ассоциацией хранителей реки Есо-TIRAS при участии общественной организации ЕсоContact, в рамках программы SECTOR, реализованной Региональным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ ЦВЕ) при финансовой поддержке правительства Швеции и в рамках Проекта по выполнению Орхусской конвенции в Республике Молдова, финансируемого Федеральным министерством Германии по вопросам окружающей среды, охраны природы, строительства и ядерной безопасности на средства Программы консультационной помощи по защите окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и в партнерстве с немецкой НПО UfU, Берлин. Технический надзор осуществлялся Федеральным агентством Германии по вопросам окружающей среды (Umweltbundesamt, UBA). Перевод на русский язык и публикация на русском языке осуществлены исключительно по инициативе и за счет средств немецкой стороны.

Актуальность Орхусской конвенции

Наступление нового тысячелетия дает нам всем хороший повод задуматься о том, что хорошего удалось сделать людям за прошедшие годы и в чем они потерпели неудачу, а также о том, какие задачи нас ждут впереди. Хотя многие из наших сегодняшних забот могут показаться – если заглядывать так далеко вперед – вполне обыденными, тем не менее цель устойчивого, равноправного и экологически сбалансированного развития приобретает даже еще большее значение, поскольку от него зависит сохранение самой жизни на Земле.

Одним из ключевых элементов в стремлении к этой цели является осуществление прав граждан на чистую и устойчивую окружающую среду, с тем чтобы все члены общества и организации, представляющие их интересы, могли играть полноценную и активную роль в деле столь нужного сейчас изменения структуры потребления и производства. Активное привлечение членов гражданского общества к этим процессам – необходимое предварительное условие достижения ощутимого прогресса на пути устойчивого развития.

Предметом Орхусской конвенции являются отношения между человеком и правительством. Конвенция является не просто еще одним соглашением по вопросам окружающей среды; это еще и договор об обязанностях правительств, прозрачности их работы и реагировании на возникающие проблемы.

Орхусская конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды вступила в силу 30 октября 2001 г., и более чем десять лет спустя приобрела еще большее значение. Орхусская конвенция являет собой амбициозный замысел в деле создания «экологической демократии», который когда-либо воплощался в жизнь под эгидой Организации Объединенных Наций. Конвенция является уникальным международным инструментом, имеющим обязательную юридическую силу. Она предоставляет общие и конкретные права общественности на участие в процессе принятия решений, доступ к информации и правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Для чего было подготовлено настоящее руководство?

Большинство стран Центральной и Восточной Европы, в том числе Республика Молдова, подписали или ратифицировали Орхусскую конвенцию о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Во всех перечисленных странах есть свои законодательные основы для применения положений Орхусской конвенции в условиях данной страны. Однако в Республике Молдова, как и в других странах, слабо развиты механизмы практической реализации как положений Конвенции, так и

национальных законов. Многие проблемы сводятся к присутствию или отсутствию устоявшейся практики. Кроме того, чтобы понять цели отдельных положений Конвенции и ее возможности, их необходимо интерпретировать применительно к устоявшейся практике.

В целях содействия соблюдению положений Конвенции предлагается помочь служащим государственных органов всех уровней в осуществлении обязанностей, связанных с выполнением условий Конвенции, а также информировать общественность о способах применения прав, закрепленных в Конвенции, в том числе рассмотрев конкретные примеры.

Какую цель преследует данное руководство?

В настоящем руководстве содержатся рекомендации государственным служащим местного и центрального уровня и примеры применения отдельных положений Конвенции. В нем есть и примеры методов вовлечения общественности в процесс принятия решений и сотрудничества с государственными органами. Одновременно с принятием Конвенции в 1998 г. был разработан целый ряд материалов, касающихся ее практической реализации как на национальном, так и на международном уровне. В настоящем руководстве мы попытались обобщить аналитические данные юридического характера и рекомендации, содержащиеся во множестве пособий, руководств и других материалов. Мы сделали это для того, чтобы дать пользователям, как минимум, твердую основу для решения не только практических, но и теоретических проблем, с которыми они будут ежедневно сталкиваться в ходе исполнения Конвенции. Некоторые предложения и рекомендации основаны на практическом опыте группы, подготовившей настоящий материал. В основу этого руководства было положено Пособие по применению Орхусской конвенции, подготовленное в 2004 г. группой национальных экспертов под руководством Павла Замфира в рамках регионального проекта Европейского Союза «Экологическая подготовка, информирование и участие общественности. Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина».

Успешное выполнение Конвенции зависит от уровня профессионализма государственных служащих, представителей местных органов публичной администрации и представителей общественности (общественных организаций, бизнес-структур, СМИ, и т.д.), от их знания законов, прав и обязанностей и порядка их осуществления, а также от их желания и возможностей налаживать взаимное сотрудничество в целях сохранения окружающей среды. Поэтому Руководство по вопросам выполнения Орхусской конвенции нацелено на подготовку в данной области государственных служащих, представителей общественности, бизнеса, СМИ, студентов учебных заведений в области публичной администрации и студентов других факультетов.

Для кого предназначено настоящее Руководство?

Данное руководство является основным пособием для ответственных органов, законодателей и должностных лиц всех уровней правительства. В нем содержатся важные сведения для членов общества, в том числе неправительственных организаций, желающих осуществить свои права, а также для представителей частного сектора, занятых деятельностью, относящейся к предмету Конвенции. Руководство будет полезно и практикующим специалистам, и университетским работникам, имеющим специальные интересы в вопросах, регулируемых Конвенцией.

Второе издание руководства основано на солидном опыте реализации положений Конвенции. В ходе подготовки настоящего издания мы стремились не переписать его, а скорее обновить за счет накопленного практического опыта.

В настоящем руководстве продолжена работа по подготовке и претворению в жизнь долгосрочной политики, направленной на поддержание и улучшение состояния окружающей среды и общества.

Далее мы вкратце перечислим изменения, внесенные в содержание руководства.

Доступ к информации

В основу Орхусской конвенции положены три главных принципа, из которых «доступ к информации» является первым и играет важную роль в поддержке остальных двух: участия общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию. Более того, совершенно необходимо обеспечить свободный доступ общественности к информации, и особенно к информации об окружающей среде. Доступ общественности к информации – это первый шаг к обеспечению права на здоровую окружающую среду. В то же время, получив нужную информацию, индивид волен решать, желает ли он участвовать в процессе принятия решений или предпринять меры по осуществлению

своего доступа к правосудию.

Орхусская конвенция – это уникальный правовой инструмент, объединяющий в себе охрану окружающей среды с правами человека и обязанностями органов публичной администрации. Ее внимание сосредоточено на взаимодействии между органами публичной администрации и общественностью, она поощряет развитие подотчетности правительства, прозрачность и эффективность его работы. Таким образом, доступ к информации, как одно из ее основных положений, относится к праву общества требовать от органов публичной администрации информацию об окружающей среде и их обязательству обеспечить доступ к информации путем создания прозрачной и эффективной системы распространения такой информации.

Участие общественности

Второй фундаментальный принцип Конвенции касается обязательного минимума процедур участия общественности в процессе принятия решений. В зависимости от степени требуемого участия, можно выделить три категории.

Первая категория (принятие решений по видам экономической деятельности) содержит более строгое регулирование участия общественности, начиная с видов деятельности и применимых к ним критериев, которые охватываются этими процедурами, и заканчивая процедурами пересмотра этих решений. Понятие «участие общественности» в Конвенции не уточняется. Однако в преамбуле перечисляются некоторые предпочтительные ценности и соображения в отношении участия общественности. Самая главная из них – роль участия общественности в обеспечении механизма, позволяющего ей реализовать свое право на жизнь в окружающей среде, приемлемой для здоровья и благополучия, выполняя в то же время свою обязанность по охране окружающей среды.

Для второй категории – стратегических решений – предусматривается, что большинство практических деталей будут регулироваться процедурами, разработанными в странах. В то же время, отсылка к положениям Статьи 6 предусматривает конкретные обязанности. Кроме того, страны обязуются разработать конкретные прозрачные и продуманные правила участия общественности в процессе принятия решений стратегического характера на национальном и местном уровне. Участие общественности нередко отождествляется с оценкой окружающей среды.

Сфера применения второго принципа Орхусской конвенции, однако, еще больше отличается от сферы применения экологической оценки. Таким образом, можно заключить, что хотя участие общественности является обязательной частью экологической оценки, согласно Орхусской конвенции сама она не является обязательной составной частью процедуры участия общественности в процессе принятия решений. В конце концов, во всех международных инструментах, касающихся оценки окружающей среды, независимо от того, подразумевают ли они проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) или стратегической экологической оценки (СЭО), обязательным элементом процедуры оценки является участие общественности. Поэтому такая документация помогает общественности выразить собственные научно обоснованные мнения в отношении предлагаемого вида деятельности, плана или политики.

Третья категория, касающаяся административных решений и законодательных актов, не предполагает никаких строго регламентированных обязанностей, но рекомендует органам публичной власти обеспечить эффективное участие общественности в разработке законодательных и нормативных актов, проектов административных решений. Необходимо, чтобы органы власти учитывали результаты участия общественности при принятии решений, разработке политик и в законодательном процессе.

Доступ к правосудию

Принцип доступа к правосудию отражает механизм обеспечения освещенных в Конвенции прав и обязанностей. Так, если было нарушено право общественности в области окружающей среды, право на информацию, право на активное участие в принятии решений по вопросам окружающей среды, она имеет право обратиться в судебную инстанцию. Стороны обязуются гарантировать создание необходимых механизмов правосудия и правозащиты лиц, чьи права и обязанности, предусмотренные в Конвенции, были нарушены.

ВВЕДЕНИЕ

Свобода доступа к информации об окружающей среде – одно из фундаментальных прав человека, которое гарантируется как международным и общеевропейским законодательством, так и внутренними законодательствами европейских государств.

Право человека на свободный доступ к информации освещено в статье 19 Всеобщей декларации прав человека (1948) и в статье 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Совет Европы, 1950).

Доступ к информации – первый фундаментальный принцип Орхусской конвенции. Он имеет особое значение, будучи основой для двух других фундаментальных принципов: участия в процессе принятия решений и доступа к правосудию. Один из разделов Конвенции (ст. 4-5) специально посвящен доступу общественности к экологической информации и обязанностям органов публичной власти по обеспечению этого права.

Доступ к экологической информации регулируется статьей 4 Орхусской конвенции, а аспекты сбора и распространения информации – статьей 5.

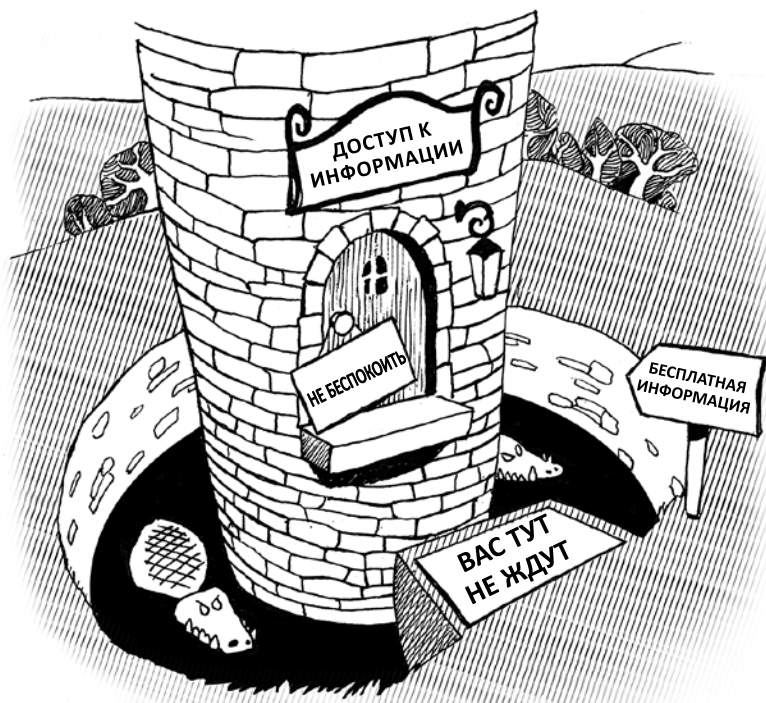
Положения этих двух статей касаются двух фундаментальных аспектов распространения информации: активного и пассивного. Пассивное распространение информации заключается в ее выдаче на основании поступившего запроса. В таком случае государственный орган предоставляет запрошенные сведения после получения соответствующего запроса.

Активное распространение информации предполагает обязанность государственных органов передавать информацию по собственной инициативе. Как правило, данный метод заключается в распространении экологической информации через электронные базы данных, к которым общественность имеет легкий доступ посредством государственных информационных сетей.

Ратифицировав Орхусскую конвенцию Постановлением Парламента от 7 апреля 1999 г., Республика Молдова признала, что любая экологическая информация представляет общественный интерес и тем самым должна быть доступна для общественности, кроме исключений, указанных в ст. 4 п.4). Такая открытость информации позволит людям принимать более деятельное участие в охране окружающей среды и общественного здоровья. Ответственность за выполнение механизмов по обеспечению этого права возлагается на государственные органы.

Кроме того, Постановлением Парламента Республики Молдова от 26.04.2013 был ратифицирован Протокол о регистрах выбросов и переносе загрязнителей (подписан в Киеве 21 мая 2003) к Орхусской конвенции. Тем самым Молдова взяла на себя обязательство по сбору сведений о выбросах загрязняющих веществ и их переносе в целях создания и ведения национального регистра выбросов и переноса загрязнителей.

В соответствии с принципом верховенства международного права и принципом прямого применения норм, международные соглашения, подписанные Республикой Молдова, имеют прямое



действие на всей территории страны и могут прямо применяться гражданами в национальных судах, даже если положения таких соглашений еще не успели найти свое отражение в национальном законодательстве.

Конституция Республики Молдова, в ст.34 (1) предусматривает, что «право лица на доступ к любой информации, касающейся общественных дел, не может быть ограничено». Далее в той же ст. 34 (2) говорится: «Власти в соответствии со своей компетенцией обязаны обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах и по вопросам личного характера».

Статья 37 Конституции Республики Молдова содержит два пункта – (2) и (3) – которые гарантируют право на доступ к информации о состоянии окружающей среды, находящейся в распоряжении государственных органов. Так, ст. 37 (2) предусматривает: «Государство гарантирует каждому человеку право на свободный доступ к достоверной информации о состоянии природной среды, условиях жизни и труда, качестве продуктов питания и предметов быта». Пункт 3 той же ст. 37 Конституции гласит: «Утаивание или искажение информации о вредных для здоровья людей факторах запрещается законом».

Закон № 1515-XII от 16 июня 1993 г. об охране окружающей среды³ в ст. 30(а) предусматривает, что государство обеспечивает всем физическим лицам «всеобщий, своевременный и беспрепятственный доступ к информации о состоянии среды и здоровья населения».

Право на получение информации о состоянии окружающей среды отражено во многих других законодательных актах, однако процедуры к получению такой информации, как правило, как следует не описаны. Любое физическое лицо, в том числе находящееся за рубежом, имеет конституционное право на свободный доступ к информации о состоянии среды и здоровья населения. Однако в Законе № 982-XIV от 11 мая 2000 о доступе к информации⁴ круг этих лиц сужается до граждан Республики Молдова (где бы они ни находились) и иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Молдовы (ст. 5). В отношении экологической информации такое ограничение противоречит и Конституции, и Орхусской конвенции, и поэтому не должно учитываться. В то же время, проект закона о доступе к информации об окружающей среде, утвержденный Правительством РМ, снимает это ограничение, и в ст. 3 под заявителем понимает любое физическое лицо, запрашивающее доступ к информации, независимо от гражданства, национальности или места жительства, а также любое юридическое лицо, независимо от того, где оно зарегистрировано или где находится центр их деятельности.

Отдельные элементы, касающиеся доступа к экологической информации, содержатся в специальных законах: в Кодексе о недрах № 3-XVI от 02.02.2009 (Monitorul Oficial, 2009, nr. 75-77), Лесном кодексе № 887-XIII от 21 июня 1996 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 4-5), Законе о воде № 272 от 23.12.2011 (Monitorul Oficial Republicii Moldova, 2012, nr. 81), Законе о царстве животных № 439-XIII от 27 апреля 1995 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1995, nr. 62-63), Законе № 851-XIII от 29 мая 1996 об экологической экспертизе (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 52-53), Законе об оценке воздействия на окружающую среду № 86 от 29.05.2014 (вступил в силу с 04.01.2015) (Monitorul Oficial nr.174-177 art.393 din 04.07.2014), Законе № 1102-XIII от 6 февраля 1997 о природных ресурсах (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 40), Законе № 1422 от 17.12.1997 об охране атмосферного воздуха (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 44-46), Законе № 1538-XIII от 25 февраля 1998 о фонде природных территорий, охраняемых государством (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 66-68), Законе № 272-XIV от 10 февраля 1999 о питьевой воде (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 39-41), Законе № 1536-XIII от 25 декабря 1998 о гидрометеорологической деятельности (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 60-61) и т.д., которые, однако, носят общий характер.

Свободный доступ к экологической информации – необходимое условие и основа для работы как для тех, кто принимает решения, так и для простых граждан. В большой степени он гарантирует качество принимаемых решений.

Граждане имеют право на получение экологической информации, которая:

- непосредственно или косвенно их затрагивает,
- касается интересующих население проблем;
- касается проблем, которые так или иначе затрагивают или могут затронуть их жизнь, здоровье или состояние окружающей среды.

Помимо этого, получение информации об окружающей среде или по проблемам среды – это

³ Закон № 1515-XII от 16 июня 1993 г. об охране окружающей среды, Monitorul Parlamentului RM, 1993, nr. 10.

⁴ Закон № 982-XIV от 11 мая 2000 о доступе к информации, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2000, nr. 88-90

первый шаг к обеспечению возможностей для общественности участвовать в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды и охраны окружающей среды. На основании полученной информации граждане смогут решить – участвовать ли им в конкретных процессах принятия решений, либо возбудить административную или судебную процедуру против действий или бездействия, нарушающих законодательство в области окружающей среды, либо решить, что в этом нет необходимости. Во внутреннем законодательстве Республики Молдова информация, имеющаяся в распоряжении органов власти, называется официальной информацией (ст. 6 Закона о доступе к информации).

Государственные органы обязаны обеспечить право общественности на доступ к информации об окружающей среде, право на эффективное получение запрошенной экологической информации в надлежащие сроки, в надлежащей форме и месте. Некоторые новые принципы и процедуры работы центральных и местных органов власти в отношении открытого и развернутого информирования граждан, гражданского общества и иных заинтересованных сторон о деятельности органа власти, а также в отношении консультаций с ними в процессе подготовки или принятия решений были внесены в Закон о прозрачности процесса принятия решений, № 239-XVI от 13.11.2008 (Monitorul Oficial, 2008, nr. 215-217/798 din 05.12.2008).

Несмотря на то, что вопрос о законодательном регулировании доступа общественности к экологической информации обсуждается в Республике Молдова с 1996 г., он до сих пор так и не нашел адекватного отражения в законодательстве страны, что могло бы обеспечить ясное определение понятия экологической информации, а также ясных процедур запроса экологической информации, представляющей интерес для населения. Поэтому, хотя в законах и содержатся общие фразы о доступности некоторых видов экологической информации, в настоящее время в вопросах о просьбе предоставить и о передаче такой информации мы вынуждены руководствоваться принципами, регулирующими запросы на получение и предоставление интересующей население информации общего характера в соответствии с горизонтальным законом о доступе к информации, а в случае затруднений – обращаться к нормам Орхусской конвенции.

Очевидно, что намного проще было бы, если бы существовало специальное законодательное положение о доступе, предоставлении и получении экологической информации. Отсутствие ясных процедур и механизмов сбора, хранения, запроса на получение и предоставления экологической информации может быть легко использовано для нарушения этого права граждан.

В настоящее время подготовлен в соответствии с нормами Орхусской конвенции проект Закона о доступе к экологической информации, который одобрен Правительством РМ. Учитывая, что Республика Молдова находится в процессе приведения своего национального законодательства в соответствие с европейским, указанный законопроект был адаптирован к Директиве 2003/4/СЕ Европарламента и Совета ЕС от 28 января 2003 о доступе общественности к экологической информации. Таким образом, в нашем случае значение Орхусской конвенции не подлежит никакому сомнению.

Орхусская конвенция дает больше возможностей, чем другие международные юридические акты, обеспечивающие доступ к информации. Она требует обеспечить доступ к экологической информации, имеющейся в распоряжении государственных органов [ст. 2 п. (2)], в ответ на запрос, а также активное распространение информации. В статье 4 Конвенции рассматривается:

- обязанность государственных органов создать такую структуру, которая гарантирует представителям общественности доступ к экологической информации в ответ на просьбу об информации;
- право представителей общественности получать информацию в ответ на просьбу о предоставлении информации;
- установление базовых условий и процедур для предоставления информации:
 - критериев, связанных со сроком и формой предоставления информации;
 - случаев отказа в просьбе о предоставлении информации.

Статья 5 Орхусской конвенции содержит другие аспекты, связанные с распространением информации:

- обязанность органов публичной власти распространять экологическую информацию по собственной инициативе, без запроса;
- предоставление экологической информации в распоряжение общественности с помощью различных средств, в т.ч. через информационные центры, государственные регистры, базы данных, web-сайты, и т.д.

В целом, Орхусская конвенция возлагает следующие обязанности на государственные органы:

- обеспечение свободного доступа к экологической информации;
- сбор экологической информации;
- активное распространение некоторых видов экологической информации.

1.1. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ДОСТУПА ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ИНФОРМАЦИИ

В параграфе (3) Статьи 2 Орхусской конвенции представлен общий ориентировочный список, в котором указано, что «экологическая информация» означает «любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме» об окружающей среде.

В статье 6 Закона «О доступе к информации» документами, содержащими информацию, считаются:

«1) любой из следующих носителей информации (или его часть):

- а) любая бумага или иной материал, на котором имеется запись;
- б) карта, план, рисунок, фотография;
- в) любая бумага или иной материал, содержащие знаки, фигуры, символы или перфорации, имеющие значение для лиц, квалифицированных в их истолковании;
- г) любой предмет или материал, с которого могут воспроизводиться звуки, изображения или записи с помощью иного предмета или механизма;
- д) любой иной регистратор информации, появившийся в результате технического прогресса;

2) любая копия или воспроизведение носителей информации, указанных в пункте 1) настоящей части;

3) любая часть копии или воспроизведения, указанных в пункте 2) настоящей части».

! Формулировка «в любой материальной форме» не означает, что определение экологической информации ограничено только конечными продуктами. Необработанная информация должна быть доступна в той же мере, что и документы.

Помимо того, что она является материальным носителем, информация, как правило, должна содержать и четкое указание на следующие аспекты:

- о чем она;
- кто ее подготовил;
- когда;
- с какой целью.

Лишь после этого ее можно размещать в базе данных, регистре или архиве. Для дополнения материальной формы в определении «экологической информации» указываются и другие элементы.

1.1.1. Информация об окружающей среде

Информация об окружающей среде – это комплексная концепция, включающая в себя и сведения обо всех типах факторов, действий и мер, которые влияют или могут повлиять на окружающую среду и общественное здоровье.

Это означает, что, например, информация о планировании и строительстве дорог, источниках атомной энергии и других источниках энергии, шуме, радиации, генетически модифицированных организмах, и т.д. также считается информацией об окружающей среде.

В параграфе 3 статьи 2 Конвенции представлен полный и подробный список видов информации, которую необходимо считать «информацией об окружающей среде». Поскольку это ориентировочный список и ни в коем случае не может считаться окончательным, Конвенция предлагает нам достаточно подробное описание сведений, которые должны считаться «информацией об окружающей среде». Данным списком Конвенция устанавливает минимальный объем определения «информации об окружающей среде». Поскольку в законодательстве Республики Молдова такого списка нет, мы должны применять определение, данное в Орхусской конвенции, учитывая тот факт, что никто не имеет право его сокращать, так как Конвенция содержит минимальные требования, которые можно расширять, но ни в коем случае не сужать в национальном законодательстве и подзаконных актах.

! Базовый принцип заключается в том, что населению необходимо предоставлять весь объем информации, кроме тех случаев, которые считаются исключениями.

В настоящий момент действующее законодательство Республики Молдова не содержит положений, регулирующих сведения, которые относятся к экологической информации.

Проект Закона о доступе общественности к экологической информации, утвержденный Правительством РМ, в статье 3 предусматривает подробный список видов экологической информации.

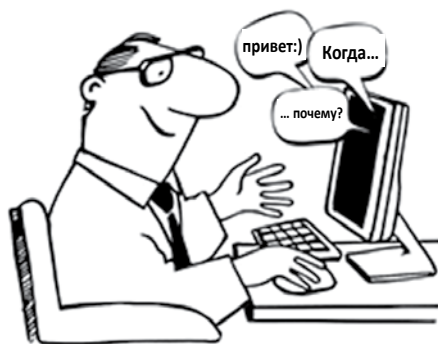
Таблица 1. Компоненты информации об окружающей среде, перечисленные в Законе о доступе к информации об окружающей среде

| Componente | Exemplu |
|---|--|
| Состояние элементов окружающей среды, а также взаимодействие между этими элементами | <ul style="list-style-type: none"> • состояние воздуха и атмосферы (температура, влажность, концентрация загрязняющих веществ); • состояние воды в реках, озерах, прудах, и т.д.; • состояние подземных вод; • состояние почвы; • состояние почвы, ландшафта и природных объектов; ландшафта и природных территорий, включая водно-болотные угодья; • состояние недр, биологического разнообразия и его элементов, включая генетически измененные организмы |
| Факторы, которые влияют или могут повлиять на компоненты окружающей среды | <ul style="list-style-type: none"> • вещества; • энергия; • шум; • излучение или отходы, в том числе радиоактивные и опасные отходы, и т.д. • выбросы; • сбросы и другие выбросы в окружающую среду <ul style="list-style-type: none"> • вещества; • энергия; • шум; • излучение или отходы, в том числе радиоактивные и опасные отходы, и т.д. • выбросы; • сбросы и другие выбросы в окружающую среду |
| Виды действий или меры (в том числе административные), направленные на защиту компонентов окружающей среды | <ul style="list-style-type: none"> • конкретные виды деятельности; • административные меры; • политики; • международные соглашения, касающиеся законодательства в сфере окружающей среды • доклады по реализации административных мер по защите окружающей среды • анализ затрат/прибыли или другие экономические анализы и прогнозы, практики, применяемые в процессе принятия решений в сфере окружающей среды |
| Возможный ущерб, вызванный <ul style="list-style-type: none"> • изменениями состояния элементов окружающей среды, или • влияниями этих элементов, факторов, видов деятельности, мер | <ul style="list-style-type: none"> • состояние общественного здоровья (и безопасности) • условия жизни • состояние памятников, ансамблей и культурно-исторических и археологических памятников |

Не считаются информацией об окружающей среде сведения о таких видах деятельности, которые не имеют воздействия на природную среду и население. Данные об окружающей среде ограничиваются последним случаем того или иного явления, которое влияет на один из факторов окружающей среды.

1.1.2. Пассивное и активное предоставление экологической информации

Как было сказано выше, существуют два способа предоставления информации:



АКТИВНОЕ РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ

- активное предоставление информации – когда органы публичной администрации по своей инициативе распространяют необходимую информацию
- пассивное предоставление информации – когда органы публичной администрации распространяют сведения по запросу лиц



ПАССИВНОЕ РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ

Пассивное распространение информации подразумевает предоставление конкретных сведений. Она может удовлетворить информационные потребности отдельных лиц, которые подали заявление на получение сведений, в то время как активно распространяемая информация может быть доведена до сведения неопределенных кругов граждан. Эти две формы предоставления информации взаимно дополняют друг друга.

Активное распространение информации предполагает обязательство органов публичной администрации предоставлять сведения по собственной инициативе, не дожидаясь запросов от общественности. Как правило, этот метод заключается в предоставлении экологических сведений через электронные базы данных, легкодоступные для общественности с помощью публичных сетей телекоммуникации.

Положительный аспект заключается в активном распространении информации, которая:

- представляет интерес для широкой общественности;
- касается большого числа лиц; или
- чаще всего пользуется спросом общественности.

Преимущество активного распространения информации состоит в том, что такая информация быстро становится известной широкому кругу лиц. Чем больше сведений распространяется активно, тем меньше запросов вынуждено делать общество, а органы власти, соответственно, меньше обрабатывать такие запросы. Таким образом, активное распространение информации позволяет сэкономить время и сократить объем работы государственных служащих. Соответственно, облегчается доступ общественности к информации, и при этом ей не нужно для этого подавать заявления. Кроме того, активное распространение информации ведет к улучшению имиджа государственных органов в глазах общества. В этой связи, Закон № 982-XIV о доступе к информации (ст. 11) предусматривает ряд обязанностей поставщика информации в соответствии с его полномочиями.

1.1.3. Источники и органы, располагающие информацией об окружающей среде

Сведениями об окружающей среде обладают различные органы публичной власти центрального и местного уровня. Они обязаны собирать или хранить сведения, касающиеся их деятельности, согласно п. (1) ст. 5 Орхусской конвенции. Важно отметить, что сведения об окружающей среде собираются и хранятся также теми государственными органами, учреждениями или частными предприятиями, которые по роду своей основной деятельности не занимаются охраной окружающей среды, но которые хранят информацию о деятельности, влияющей или могущей повлиять на окружающую среду, либо осуществляют публичные функции или предоставляют различные экологические услуги.



Государственные органы нередко делегируют функции отчетности и мониторинга специализированным агентствам, лабораториям, университетам. Согласно Орхусской конвенции, такие институты также относятся к категории государственных органов. Такие обладатели информации об окружающей среде считаются источниками информации.

Согласно Орхусской конвенции, обладателями информации об окружающей среде считаются:

- различные органы по охране окружающей среды с функциями государственного управления, обязанностями, видами деятельности или конкретными услугами в сфере окружающей среды. Они занимаются сбором и хранением сведений, касающихся их функций. Например, орган по управлению водными ресурсами отвечает за хранение (а также за сбор и обновление) сведений о водных ресурсах, водном хозяйстве, выбросах загрязняющих веществ, органах, отвечающих за использование водных ресурсов и качество воды, и т.д.;

- любые другие государственные органы, учреждения или частные предприятия, не являющиеся природоохранными ведомствами, которым были переданы «государственные обязанности или функции» или оказание некоторых услуг в области окружающей среды. Это могут быть предприятия, обладающие информацией, или занимающиеся такой деятельностью, которая может оказывать воздействие на окружающую среду – специализированные агентства, лаборатории, университеты, ведомства, подчиненные государственным органам – которым последние делегировали, например, обязанности по отчетности и мониторингу.

Соответствующее национальное законодательство требует от государственных органов сбор таких «сведений, которые касаются их функций». Согласно Орхусской конвенции, государственные органы обязаны располагать экологической информацией, «имеющей отношение к их функциям» [ст. 5 п.1 (а)].

Такие сведения принадлежат государственным органам даже тогда, когда физически находятся в другом месте. Такие сведения должны периодически обновляться, чтобы в распоряжении была самая последняя информация, и чтобы обеспечить надлежащий поток данных.

Что касается обязанности государственных органов обеспечить доступ к проектам решений и сопутствующим материалам, следует применять Закон № 239-XVI от 13 ноября 2008 г. о прозрачности процесса принятия решений (Monitorul Oficial, nr. 215-217/798 din 05.12.2008).

В целях консультации с общественностью на сайте Министерства окружающей среды (mediu.gov.md) в разделе «Прозрачность в процессе принятия решений» размещается большинство проектов решений. Они публикуются на официальной странице министерства и сопровождаются пояснительными записками, обоснованиями и обобщениями.

В этой связи полезно ознакомиться с Положением об интегрированной системе экологического мониторинга, утвержденной Приказом № 20 Министерства окружающей среды Республики Молдова от 10 ноября 1998 г., в котором предусмотрено создание Центра экологического мониторинга, в компетенцию которого входит, помимо прочего, координация деятельности поставщиков эко-

логической информации, ее сбор, обработка, обобщение, создание и эксплуатация базы данных, обеспечение информацией государственных органов, органов публичной власти и населения экологической.

В том же приказе перечислены специальные структуры, ответственные за сбор, хранение и предоставление различных типов сведений об окружающей среде (Таблица 3).

Поставщики информации, указанные цифрами в таблице 2:

1. Министерство окружающей среды
2. Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры
3. Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности
4. Министерство регионального развития и строительства
5. Министерство экономики
6. Министерство финансов
7. Министерство здравоохранения
8. Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций
9. Национальное агентство геодезии и минеральных ресурсов
10. Агентство лесного хозяйства «Молдсилва»
11. Агентство «Апеле Молдовой»
12. Государственная гидрометеорологическая служба
13. ASP “AGeoM”
14. Академия наук Молдовы
15. Таможенная служба
16. Национальное агентство безопасности пищевых продуктов
17. Местные органы публичной власти
18. Агентство земельных отношений и кадастра

Таблица 2. Поставщики информации в рамках Единой системы экологического мониторинга

| Обязательные показатели и указания по информированию о состоянии окружающей среды | Ответственные поставщики информации |
|---|--|
| Социально-экономические показатели: ✓ Использование природных ресурсов (типы, объем) ✓ Экспорт-импорт природных ресурсов (типы, объем, качество) ✓ Качество основных продуктов питания и фуража (наименование, % качественных продуктов) | 1, 9, 10, 11 1, 6, 9, 10 3, 16 |
| Отходы ✓ Тип и объем отходов, обрабатываемая часть ✓ Полигоны для отходов (площадь) | 18, 4, 15 18, 4, 15 |
| Атмосферный воздух ✓ Стационарные источники загрязнения (типы, количество, объем эмиссий, в т.ч. CO, SO ₂ , оксиды азота, твердые субстанции, свинец, бензопирен) ✓ Мобильные загрязняющие источники (типы, количество, объем эмиссий, в т.ч. CO, SO ₂ , оксиды азота, твердые субстанции, свинец, бензопирен) | 1, 7, 12 1, 7, 12 |
| Вода: ✓ Показатели качества, в соответствии со стандартом «Питьевая вода» ✓ Показатели количества по главным водным объектам (место, наименование, тип, площадь, объем или количество проточной воды) ✓ Использование воды ✓ Качество воды ✓ Обмен воды и самоочистка ✓ Объем амелирационных работ | 1, 7, 11, 12, 13 1, 7, 12, 13, 17 1, 16 1, 7, 11, 12, 18 1, 11, 12, 18 1, 7, 11 |

| | |
|--|---|
| Почва: ✓ Изменения в землепользовании ✓ Показатели качества ✓ Количество использованных удобрений и пестицидов ✓ Деградировавшие площади ✓ Площади, выведенные из пользования ✓ Объем восстановительных работ | 1,3, 18 1, 12 1, 3, 12, 16 1, 3, 10, 17, 18 1, 3, 10, 17, 18 1, 3, 11, 17, 18 |
| Недра ✓ объем добываемых минеральных ресурсов ✓ отрицательные геологические процессы ✓ отходы производства ✓ новые охранные зоны ✓ объем восстановительных работ | 1, 9, 1, 9, 12, 1, 9, 12 1, 9, 12, 17, 18 1, 9, 12, 17, 18 |
| Флора (в т.ч. леса): ✓ Количество видов – сосудистые растения, мох, лишайники, водоросли, в т.ч. находящиеся под угрозой исчезновения, редкие и чрезвычайно редкие виды ✓ незаконная вырубка деревьев ✓ загрязнение биоценозов ✓ новые охранные зоны ✓ сокращение зеленых пространств | 1, 10,14 1, 10,14 1, 7,14 1, 10,14 1, 10,14,17 |
| Фауна (в т.ч. рыба) ✓ количество видов (животные, птицы, рептилии, амфибии, рыбы), в т.ч. находящиеся под угрозой исчезновения, редкие и чрезвычайно редкие виды ✓ браконьерство ✓ новые охранные зоны ✓ объем работ по охране окружающей среды | 1, 14 1, 14, 10 1, 14, 10 1, 14, 10 |
| Политические инструменты охраны окружающей среды: ✓ государственные инвестиции по компонентам окружающей среды и в целом; ✓ программы консервации окружающей среды; ✓ разрешения на использование природных ресурсов и экспертизу ✓ подготовка кадров ✓ работы по выполнению международных соглашений в области окружающей среды ✓ распространение информации об окружающей среде и экологическое просвещение | 1, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 14, 1, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 1, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 7, 13, 14 1, 6, 7, 8, 10, 12, 14 1, 5, 7, 8, 10, 12, 13, 14, |

Такое разграничение функций облегчает доступ общественности к информации об окружающей среде, хотя и очевидно, что оно не совершенно. Само собой разумеется, что такая специализация должна быть закреплена в законном порядке, что позволит:

- обязать органы публичной власти соблюдать это требование;
- избежать дублирования функций по сбору и распространению информации;
- получить возможность более эффективно информировать общественность о том, где можно найти различные виды информации.

Кроме того, упрощается поиск нужных сведений для самих госслужащих, которым такие сведения необходимы в повседневной работе.

Таблица 3. Информация об окружающей среде, которой располагают различные государственные органы в Республике Молдова

| Государственные органы | Вид информации об окружающей среде, которой располагают поставщики информации (неисчерпывающий список) |
|---|---|
| <p>Министерство окружающей среды; Государственная экологическая инспекция; Государственная гидрометеорологическая служба; Институт экологии и географии Академии наук Молдовы</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Данные о пользователях окружающей среды, например, отчеты об экологических инспекциях, оценке воздействия на окружающую среду, оценке экологических показателей • Национальная система информации в области экологии • Национальные программы и стратегии в области окружающей среды • Национальный экологический фонд • Данные о состоянии и загрязнении вод, почвы, подземных вод, о переработке сточных вод • Флора и фауна • Национальный фонд гидрометеорологических данных • Данные о загрязнениях, воздействующих на качество вод • Планы территориального / регионального развития • Сумма штрафов, поступающих за нарушение законодательства в области окружающей среды • Разрешительные акты центральных и местных органов власти (напр., лицензии, разрешения, свидетельства, соглашения, экспертные заключения, и т.д.) |
| <p>Агентство «Apele Moldovei»; Государственный институт по проектированию водохозяйственных объектов «Acvarioiect»; «Apă-Canal»; местные государственные органы</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Данные о поверхностных водах • Данные о станциях и предприятиях водоснабжения и водопользователях • Информационная система управления водного хозяйства, с данными об устройстве и эксплуатации водохозяйственных ресурсов, водопользовании, охране системы водопользования, предупреждения вреда вследствие водопользования • Гидрографическая база данных, в т.ч. с качественными и количественными характеристиками поверхностных и подземных вод, рек и водных бассейнов, их состоянии и изменениях • Регистр водного хозяйства, в т.ч. с качественными и количественными данными о состоянии водных ресурсов, включая воды, берега, другие природные водные объекты, водные ресурсы, связанные с качественными и количественными данными о водопользовании и установках, использующих водные ресурсы, насаждениях и состоянии охранных зон речных вод и водоемов. |
| <p>Местные органы власти; местные экологические агентства и инспекции</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Местные программы действий по охране окружающей среды (ПДЗОМ) • Планы территориального развития • Использование местного экологического фонда • Данные о водных ресурсах и их эксплуатации • Данные об утилизации твердых и жидких отходов, планы обработки сточных вод • Водостоки • Штрафы и оплата за использование природных ресурсов |
| <p>Министерство окружающей среды</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Данные об охраняемых зонах и территориях, решения о работах по консервации. |

| | |
|--|---|
| Министерство здравоохранения; Национальный центр общественного здоровья | <ul style="list-style-type: none"> • Данные здравоохранительной системы в отношении почв, твердых и жидких отходов, опасных веществах • Данные здравоохранительной системы о питьевой воде, технической воде, поверхностных водах • Санитарное состояние загрязненных территорий, воздуха, производимых и потребляемых продуктов • Общественное здоровье в сравнении с качеством окружающей среды |
| Министерство экономики | <ul style="list-style-type: none"> • Проблемы устойчивого развития, координация планов социально-экономического развития и использования природных ресурсов |
| Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры | <ul style="list-style-type: none"> • Планы национальной транспортной сети • Состояние автомобильного парка |
| Департамент энергетики, энергетических ресурсов и топлива | <ul style="list-style-type: none"> • Планы и программы развития альтернативных энергетических ресурсов • Данные о сбросах от энергетических предприятий |
| Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности; Агентство земельных отношений и кадастра; ANSA (Национальное агентство безопасности пищевых продуктов). | <ul style="list-style-type: none"> • Данные о состоянии земельных ресурсов и почв • Данные об использовании пестицидов и химических продуктов • Данные о болезнях растений и животных • Сведения об использовании генетически модифицированных видов растений |
| Таможенная служба | <ul style="list-style-type: none"> • Сведения о ввозе и вывозе производственных и бытовых отходов, токсичных отходов, пестицидов, семян, генетически модифицированных организмов, и т.д. |
| Государственная ассоциация «Moldsilva» | <ul style="list-style-type: none"> • Планы развития лесного хозяйства • Данные о состоянии и использовании лесов • Данные об природоохранных зонах, заповедниках, решения о работах по сохранению окружающей среды |
| Министерство образования | <ul style="list-style-type: none"> • Программы экологического образования и подготовки • Сведения об организационной сети в сфере экологического образования |
| Министерство обороны | <ul style="list-style-type: none"> • Экологическое состояние военных полигонов |
| Министерство финансов, и т.д. | <ul style="list-style-type: none"> • Данные о выделении ресурсов на инвестиции в экологические программы • Бюджетные средства на реализацию национальных программ, дорожное строительство, и т.д. |

Экологическая информация, которой располагают экономические агенты

Значительный объем экологической информации находится в распоряжении экономических агентов, «чья деятельность оказывает значительное воздействие на окружающую среду». Даже если существует требование о включении сведений об окружающей среде в отчеты, не исключено, что у государственных органов таких сведений не окажется. Однако такая информация может быть важной для граждан, живущих вблизи соответствующих предприятий, так как их деятельность может оказывать влияние на их образ жизни и здоровье.

Важно, чтобы государственные органы стимулировали добровольное представление такой информации данными экономическими агентами. Такая практика может оказаться полезной и в том случае, когда деятельность этих компаний или предприятий не оказывает существенного воздействия на окружающую среду. Они должны информировать общественность о влиянии их продукции или производственного процесса на окружающую среду. Этого можно добиться в рамках добровольной системы экологической маркировки или экологического аудита, а также другими путями (ст. 5 п.6 Конвенции).

1.2 СБОР, ОБРАБОТКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Орхусская конвенция основана на трех фундаментальных принципах, причем принцип доступа к информации является базовым и играет важную роль, поддерживая другие два принципа – участие общественности и доступ к правосудию. В связи с этим, совершенно необходимо обеспечить

доступ общественности к информации, и тем более к экологической информации. Как только у человека появляется доступ к информации, он может защитить свое право на здоровую окружающую среду. В то же время, на основе полученных сведений человек волен решить, желает он или нет участвовать в принятии решений, либо, в том случае, если выяснится, что его права были нарушены, осуществить свое право на доступ к правосудию. Недаром говорится – предупрежден, значит, вооружен.

Орхусская конвенция возлагает следующие обязанности на государственные органы:

- сбор и активное распространение экологической информации;
- хранение экологической информации, необходимой для их работы;
- систематический сбор таких сведений, позволяющий своевременное предоставление необходимой информации;
- актуализация экологической информации, необходимой для их деятельности.

Наличие экологической информации и ее обновление

Согласно положениям ст. 5 п.1(а) Орхусской конвенции, государственные органы обязаны располагать информацией, «имеющей отношение к их функциям» и систематически обновлять ее, обеспечивая ее своевременное распространение.

Чтобы иметь возможность собирать информацию, располагать ею и обновлять ее, государственные органы должны иметь в своем распоряжении системы и механизмы:

- сбора и обновления экологической информации;
- хранения экологической информации;
- немедленного оповещения общественности;
- активного распространения информации.

Организация обязательных систем

В ст. 5 п. 1(b) Орхусской конвенции предусмотрена обязанность государственных органов установить «обязательные системы», призванные обеспечить необходимый поток информации от экономических агентов государственным органам.

В Конвенции нет подробных разъяснений на этот счет: какими должны быть эти системы, как следует организовать поток информации, и какие государственные органы должны за это отвечать. Однако в ней есть указание на минимальный объем мер, направленных на достижение этой цели. Информационные системы должны содержать:

- информацию, находящуюся в распоряжении государственных органов, или обновляемую ими
- информацию, составляющую предмет их деятельности, а также
- полный объем сведений о деятельности экономических агентов, имеющей «существенное влияние на окружающую среду»

Такая информация должна содержать и данные о потенциальных положительных и отрицательных эффектах и о влиянии на здоровье населения и на окружающую среду. Тем самым реализуется соответствие определению «экологической информации», в которую входят факторы «влияющие или могущие повлиять на элементы окружающей среды», перечисленные в ст. 2 п. 3(а) Орхусской конвенции. В то же время, в ней должны быть и сведения, необходимые для принятия решений об окружающей среде, в том числе в неотложных ситуациях, когда здоровью людей или окружающей среде угрожает непосредственная опасность.

Если мы последуем за логикой Конвенции, то «необходимый поток» предполагает, как минимум, информацию о следующих аспектах:

- использование природных ресурсов;
- выбросы в атмосферу, воду, почву, землю;
- перевоз и захоронение отходов;
- информация об аварийных ситуациях, и т.д.

В подпунктах статьи 5 Конвенции, которые мы рассмотрим ниже, содержатся дополнительные указания на виды информации, которая должна предоставляться государственными служащими.

Практические меры

Как предусматривает Орхусская конвенция, государственные органы (ст. 5 п.2 (b)) обеспечивают организацию и осуществляют практические меры («условия») для увеличения степени прозрачности и эффективности доступа к информации. В качестве таких мер, на свое усмотрение, государственные органы могут предложить ряд конкретных механизмов. Им предоставляется право самостоятельного выбора вариантов практической реализации этих мер.

Среди таких вариантов могут быть следующие:

- обеспечение для общественности доступности списков, регистров или архивов;
- установление обязанности для должностных лиц оказывать поддержку общественности в получении доступа к информации в соответствии с Орхусской конвенцией;
- определение пунктов связи (контактных лиц) и т.д.

Отдельные аспекты обеспечения общественности доступа к информации, хранящейся в Национальном Архивном Фонде, регулируются Законом об Архивном фонде Республики Молдова № 880 от 22.01.1992 (Monitorul Oficial, nr. 1/20 din 30.01.1992). Согласно ст. 3 этого закона, «Сохранение документов Архивного фонда Республики Молдова является обязанностью учреждений, организаций и предприятий независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, каждого гражданина Республики Молдова». В целях обеспечения прав и законных интересов граждан, ст. 33 закона «Об Архивном фонде Республики Молдова» предусматривает, что государственные архивы, государственные специальные хранилища документов и юридические лица - держатели архивов обязаны выдавать гражданам на основе имеющихся документов архивные справки, архивные выписки в установленном порядке.

1.2.1 Сведения об информации – метаинформация

Лица, находящиеся в поиске информации, не должны испытывать трудности и тратить много времени на установление конкретного названия документа и его места нахождения.

В целях обеспечения «эффективного доступа» к экологической информации, в ст. 5 п.2 (с) Орхусской конвенции содержится требование о предоставлении общественности бесплатного доступа к информации (метаинформации) государственными органами. Это значит, что общественности необходимо предоставить доступ к спискам, регистрам или архивам, содержащим информацию о:

- виде;
- охвате;
- основных условиях, определяющих возможность предоставления такой информации и доступа к ней;
- процессе получения экологической информации (ст. 5 п.2 (а) Орхусской конвенции).

Транспарентность и эффективность доступа к экологической информации

По условиям Орхусской конвенции, государственные органы (ст. 5 п.(2)) обязаны разработать механизмы, обеспечивающие «эффективный доступ» к информации. Однако Конвенция не содержит указания о том, как это следует обеспечить.

Сторонам, подписавшим Конвенцию, предлагается разработать собственные модели и включить их в национальное законодательство. В то же время, от них требуется обеспечить прозрачность методов предоставления информации государственными органами.

Под эффективностью доступа подразумевается, что для предоставления информации следует использовать такую форму информационной системы, которая обеспечит простоту и эффективность доступа к информации.

К таким системам относятся, среди прочего, метабази данных, базы данных, регистры, индексы, папки или документы в электронном виде, или в любой другой форме, облегчающей поиск информации. Можно также предусмотреть следующее: удобный режим работы, помещение, место размещения информации, необходимые устройства –например, копировальные аппараты, и т.д.

Конвенция содержит минимальные конкретные требования к организации свободного и эффективного доступа к экологической информации. Республика Молдова должна самостоятельно создать надлежащие механизмы.

Закон об информатике и государственных информационных ресурсах № 467 от 21.11.2004 (Monitorul Oficial, nr. 6-12/44, 01.01.2004) определяет базовые правила и условия деятельности в сфере создания и разработки национальной информационной инфраструктуры как среды функционирования информационного общества в Республике Молдова, регулирует правовые отношения, возникающие в процессе создания, формирования и эксплуатации государственных автоматизированных информационных ресурсов, информационных технологий, систем и сетей.

В целях эффективного исполнения указанного закона, согласно Закону о регистрах № 71 от 22.03.2007 (Monitorul Oficial, nr. 70-73/314, 25.05.2007) был создан Регистр государственных информационных ресурсов и систем, являющийся «систематизированным сводом данных о государственных информационных ресурсах» (включая информационные объекты и классификаторы), информационных системах государственного значения, web-сайтах органов публичной власти и доменах, зарегистрированных на территории Республики Молдова, а также их владельцах, держателях и разработчиках».

Постановлением Правительства РМ «О создании Центра электронного правительства (E-Government)» № 392 от 19.05.2010 (Monitorul Oficial, nr. 78-80/462 din 21.05.2010) было создано государственное учреждение, которое должно применять информационные технологии с целью разработки «единого окна» - электронной платформы, позволяющей обеспечить доступ к электронным услугам. Граждане смогут получать круглосуточный доступ к информации и государственным услугам с помощью интернета и мобильной телефонной связи. Кроме того, в едином цифровом окне будут храниться данные, принадлежащие всем министерствам и ведомствам. Оно позволит оптимизировать поток документов в органах публичной власти и сократит количество процедур, предусмотренных в рамках административного процесса.

В Концепции электронного управления, утвержденной Постановлением правительства РМ № 733 от 28.06.2006 (Monitorul Oficial, nr. 106-111/799 din 14.07.2006) и с формированием Центра электронного управления, действующего на основании Устава, утвержденного Постановлением Правительства РМ № 760 от 18.08.2010 (Monitorul Oficial, nr. 150-152/832 din 20.08.2010), этому государственному учреждению были переданы различные функции по реализации Стратегической программы технологической модернизации управления, а также реализации повестки электронной реформы управления. Конкретные задачи процесса электронной реформы касаются:

а) модернизации государственных услуг через их автоматизацию и реорганизацию оперативных процессов;

б) повышения эффективности управления путем обеспечения оперативной совместимости систем ИКТ (информационно-коммуникативных технологий), а также путем консолидации и переноса ресурсов ИКТ.

Доступ к государственным данным публичного характера (www.date.gov.md). Центр электронного управления работает в партнерстве с соответствующими министерствами, государственными ведомствами и органами публичного управления с целью сбора и публикации открытых данных в рамках единого окна. Платформа date.gov.md – это главная платформа для технологической модернизации управления, цель которой – облегчить общественности доступ к данным министерств и учреждений центральной публичной администрации. Инициатива «Открытые данные» отражает заинтересованность исполнительной ветви в развитии прозрачного управления и применении инновационных технологий в помощь населению.

Открытые данные – это данные, предоставляемые органами публичной власти в формате, предназначенном для обработки вычислительными машинами на деагрегированном уровне. Они не содержат личные данные, коммерческие или государственные секреты. Выявление и публикация сборников данных, представляющих интерес для населения и предприятий, вменяется в обязанности органов публичного управления. Date.gov.md поощряет граждан к активному участию.

Достаточность информации

Органы публичной власти обязаны предоставлять общественности достаточные сведения в отношении:

- вида и охвата экологической информации, находящейся в распоряжении органов публичной власти;
- базовых условий предоставления информации и доступа к ней;
- процедур получения экологической информации (ст. 5 п.2 (а) Орхусской конвенции).

Если, согласно вышеперечисленным требованиям, общественности будет предоставлено достаточно информации – например, в виде объявлений в СМИ (на web-сайтах, в печатной прессе, и т.д.), объявлений государственных служб и т.д., возрастет степень транспарентности и эффективности доступа к информации.

Еще одним примером служит метаинформация, т.е. информация об информации, которая представляет собой базу данных, в которой указано местонахождение информации и хранителей информации или предоставляемых данных, и т.д. Помимо этого, существуют еще метаинформационные системы, в которых:

- перечислены хранители экологической информации с целью предотвращения дублирования процесса сбора и распространения информации;
- общественность информируется о том, где можно найти различные виды информации. Как правило, такие регистры создаются в форме электронных баз данных. Более подробно об этом можно узнать в ст. 5 п.2 (а-б) и в Ст. 5 п.(3) Орхусской конвенции.

1.2.2. Помощь населению в получении экологической информации

Помимо практических мер, в ст. 5 п.2 (b) п. (ii) и в ст. 3 п.(2) Конвенции предусматривается, что должностные лица должны оказывать помощь общественности в целях обеспечения доступа к информации в соответствии с Конвенцией.

В ст. 3 (2) Конвенции предусмотрена обязанность должностных лиц «оказывать общественности помощь и обеспечивать ей ориентацию» в поиске такой информации. В соответствии с этим требованием должностное лицо должно оказывать гражданам следующую помощь:

- предоставлять информацию о типах и охвате информации, которой оно или иной орган располагает, об основных условиях, о процедуре предоставления информации, и т.д.;
- оказывать помощь по составлению заявки – например, консультировать по видам информации, которая может быть предоставлена в распоряжение общественности, а какая нет;
- предоставлять любую другую полезную информацию.

Государства-участники Конвенции могут решить расширить эти требования и предложить соответствующую помощь в объеме, превышающем объем, предусмотренный Конвенцией.

В широком смысле слова можно считать, что поддержка означает расширение возможностей и подготовку должностных лиц с целью улучшения понимания ими проблем, связанных с доступом к информации, способами ее предоставления и исключениями; вследствие этого, у общественности будет надлежащий и эффективный доступ к информации.

Создание контактных пунктов

В качестве одной из практических мер, предусмотренных Конвенцией (ст. 5 п. 2 b) iii)), предлагается учредить контактные пункты, чтобы облегчить доступ к информации. Подобные контактные пункты способны помочь и ускорить доступ к информации, предоставляя общественности такие сведения, которые могут ей помочь в поиске и получении нужной экологической информации.

Эффективным способом создания сети контактных пунктов является организация информационной службы, специального бюро или центра. В Республике Молдова такой центр был создан при Министерстве окружающей среды: www.mediu.gov.md.

В целях соблюдения национальных законов в области прозрачности принятия решений и соответствующих международных актов, при разработке любого проекта закона в области защиты окружающей среды все заинтересованные группы могут принять участие в консультациях с помощью интернета (проект закона размещается на официальной странице Правительства – www.particip.gov.md, Министерства окружающей среды (www.mediu.gov.md)). На изучение проекта закона и представление замечаний общественности предоставляется разумный срок.

Если общественность проявляет повышенный интерес к какой-либо сфере деятельности, которая может оказывать влияние на окружающую среду и жизнь людей, имеет смысл создать специальные контактные пункты для предоставления информации о процессе принятия конкретного решения.

Например, в этом смысле, Постановление Правительства РМ «Об организации и функционировании единого окна в области природоохранного разрешения на специальное водопользование» № 894 от 12.11.2013 (Monitorul Oficial, nr. 262-267/1010, 22.11.2013), в связи с автоматизацией процессов мониторинга и эксплуатации водных ресурсов в Республике Молдова, предусматривает разработку и реализацию информационной системы для автоматизации работы единого окна в области природоохранного разрешения на специальное водопользование. Разработка и реализация подобной информационной системы ведет к развитию институциональных возможностей органов публичной власти, участвующих в выдаче природоохранных разрешений на специальное водопользование с целью поощрения и осуществления прав граждан и обеспечения всем органам публичной власти, заинтересо-



ванным в процессе выдачи разрешений на специальное водопользование, доступа к:

- публичной информации;
- процессу принятия решений;
- транспарентным и эффективным государственным услугам.

Во многих странах приняты требования к органам публичной власти, согласно которым во всех случаях распространения ими того или иного объявления о начале конкретной процедуры (например, процедуры оценки воздействия на окружающую среду, выдачи разрешений, лицензий, составления планов, программ, политических директив, проектов законов, и т.д.), в нем необходимо указать контактный пункт, где общественность могла бы получить дополнительную информацию об интересующей ее процедуре. Эти контактные пункты указываются в публичных или индивидуальных уведомлениях вместе с указанием конкретного государственного органа, ответственного за принятие решения, в соответствии с требованием ст. 6(2) Конвенции.

В Республике Молдова, в Законе об экологической экспертизе, в ст. 11 (а) и (b) устанавливается, что «Общественные объединения, проводящие общественную экологическую экспертизу, имеют право: а) получать от заказчика плановую и проектную документацию в полном объеме, а в случае содержания в ней коммерческой и/или иной охраняемой законом тайны (кроме государственной) - в объеме, не позволяющем раскрыть эту тайну; б) знакомиться с нормативно-технической документацией по проведению государственной экологической экспертизы».

Таким образом, ответственные государственные органы обязуются предоставлять представителям общественности информацию по их запросу.

1.2.3. Базы данных и регистры

Орхусская конвенция в ст. 5(3) в качестве приоритета определяет легкодоступность информации и, в связи с этим, призывает к постепенной передаче экологической информации в доступную для общественности электронную базу данных. От государственных органов требуется обеспечение поэтапного процесса, в ходе которого общественность будет получать все более широкие возможности для знакомства с экологической информацией через электронные базы данных.

В то же время, это положение Конвенции не требует от государств-участников обеспечить немедленный доступ к информации посредством электронных баз данных. Страны имеют возможность самостоятельно устанавливать сроки, объем и формы создания таких баз данных, а также скорость исполнения этих обязательств на каждом этапе. Вместе с тем, электронный доступ к информации, по сути, является единственной реальной возможностью систематической и оперативной передачи исчерпывающей экологической информации, так как ее распространение в бумажном виде стоит чрезвычайно дорого и требует много времени. Доступные электронные базы данных позволяют избежать обвинений в утаивании или сокращении информации, на что нередко обращают внимание в случае обобщения информации, необходимость в которой возникает в связи с экономией бумаги.

В Республике Молдова большая часть населения все еще не имеет постоянного доступа к интернету, поэтому информацию приходится распространять в печатном виде, по радио и телевидению. Однако данный факт ни в коем случае не должен стать основанием для отказа от распространения информации в электронном виде или для упрощения электронных баз данных, мотивируя это тем, что «общественность в этом не нуждается», или что «общественность это не поймет».

Важно то, чтобы помимо существования регистров, баз данных, центров, управляемых государственными органами, в которых, как правило, можно найти экологическую информацию, они были еще и оснащены электронными средствами, и чтобы в них был открыт бесплатный доступ к сетям общественных телекоммуникаций, что должно обеспечить свободный доступ общественности к информации. Информационные или культурные центры, библиотеки, местные центры, школы, университеты и т.д. могут предоставить такой доступ большинству населения.

Предоставление информации в электронной форме

В ст. 5(3) Орхусской конвенции представлен список типов информации, доступ к которой должен быть обеспечен с помощью электронных средств коммуникации. Употребление глагола «должен» говорит о том, что приведенный в статье список не исчерпывающий, а представляет собой обязательный минимум. Государства могут сами дополнять этот список другими типами информации, в соответствии со своей внутренней ситуацией.

Таблица 4. Экологическая информация, подлежащая передаче и хранению в электронной базе данных

| Тип | Требования | Пример |
|--|---|--|
| Доклады о состоянии окружающей среды | Внесение данных из докладов в доступные населению базы данных | Доклады о состоянии окружающей среды |
| Тексты законодательных актов по вопросам окружающей среды или имеющим к ней отношение | Обеспечение доступа к текстам законов через электронные базы данных | Международные и национальные законы. Доступ к текстам законов и нормативных актов, в т.ч. проектам, обеспечивается с помощью электронных баз данных, размещенных на официальной странице Правительства РМ: www.particip.gov.md , на странице Министерства окружающей среды РМ: mediu.gov.md . Примеры международных систем: сайты ЮНЕП (www.unep.org), ЕЭК ООН (www.unecce.org), МСОП (www.iucn.org). |
| Документы по вопросам политики, планы и программы в области окружающей среды или относящиеся к ней | Размещение документов в доступных общественности электронных базах данных, по мере необходимости. Замечание «по мере необходимости» дает должностным лицам пространство для маневра при установлении типов документов, которые должны быть предоставлены общественности (т.е. представляют общественный интерес). | Могут быть на международном, региональном, национальном или местном уровне. Примеры: Экологическая стратегия для Восточной Европы, Центральной Азии и Кавказа; Национальная стратегия и План действий по сохранению ландшафтного и биологического разнообразия; национальные и местные планы развития; местные планы действий в области окружающей среды, и т.д. |
| Природоохранные соглашения | По мере надобности (см. выше) | Договоры или контракты между правительством и частными предприятиями или промышленными группами; двусторонние и многосторонние соглашения на национальном или международном уровне. Например, договор между государством Голландия и частным сектором этой страны о сотрудничестве в сфере соблюдения определенных лимитов вредных выбросов. |
| Регистры экологической информации | Данные, в динамике, об основных компонентах среды и факторах влияния | Данные о состоянии воздуха, воды, флоры, фауны, выбросах в атмосферу, заявлениях об использовании ГМО, и т.д. Требуют регулярного обновления. |
| Другие сведения | Определение других типов информации, которая может предоставляться в электронной форме | Предложения о конкретных видах работ, планах, программах, политических директивах, исполнительных требованиях и правовых нормах, обязательных к поэтапному внесению в электронные базы данных. |

Орхусская конвенция не обязывает государственные органы переводить тот или иной документ в электронную форму, если он не существует в такой форме. Это условие было введено, чтобы избавить государственные органы от таких обязательств, которые предполагают дополнительную нагрузку на них. Кроме того, они не обязаны сканировать или печатать документы, написанные от руки, опубликованные или существующие в аудиовизуальной форме, и т.д.

Однако в связи с тем, что большинство указанных документов уже существует в электронной форме, задача по их включению в имеющиеся базы данных не видится сложной. Во многих европейских странах в настоящее время законодательно обеспечивается доступ через web-сайты и базы данных даже к проектам документов в электронной форме, в т.ч. к вышеуказанным документам.

Правительство Республики Молдова лишь однажды взяло на себя обязательство по своевременному предоставлению экологической (и иной) информации на web-сайте. В соответствии с Постановлением Правительства РМ № 1153 от 25 мая 2003 г., Национальная Комиссия по вопросам биологической безопасности, являющаяся государственным органом, призванным обеспечить без-

вредное использование генетически модифицированных организмов и содержащих их продуктов, обязана размещать документы, прилагаемые к заявлению на ввоз и использование генетически модифицированного организма в Республике Молдова, на сайте Министерства окружающей среды в течение 10 дней с даты ввоза и на срок как минимум 30 дней, чтобы общественность могла использовать это время для представления замечаний. Кроме того, приказом Министерства окружающей среды № 19 от 10 февраля 2004 г. утверждены процедуры участия общественности в принятии решений в данной сфере.

В Республике Молдова первый Национальный доклад о состоянии окружающей среды (за 2002 г.) был опубликован в 2003 г. Министерством окружающей среды и Национальным институтом экологии и географии. Затем на сайте Министерства размещались аналогичные доклады, и последний из них датируется 2010 г. В соответствии со ст. 11(5) Закона о доступе к информации, подобный документ должен публиковаться ежегодно. Например, на сайте Министерства ежегодно размещается информация о состоянии зеленых насаждений. Обобщение и систематизация информации производится на основании данных, представляемых органами местной публичной власти.

Регистры, списки и архивы, доступные для общественности

В соответствии со ст. 5 п. 2 b) (i) Орхусской конвенции:

- должны быть организованы системы хранения информации, которые должны обеспечить общественности простой и эффективный доступ к информации;
- они могут существовать в разной форме (традиционной, в виде печатных экземпляров – например, библиотека, государственный регистр, который ведется в отделе муниципалитета или в ведомстве, а также в электронной форме – например, электронная база данных);
- могут храниться централизованно, на национальном уровне, или на территориальном;
- могут содержать собственно данные или ссылки на существующие документы, с указанием их местонахождения.

Государственные регистры, списки и архивы обеспечивают общественности эффективный процесс поиска и исследования информации. Во многих европейских странах уже существует ряд специальных регистров. Регистры должны находиться в помещении государственного органа, а информация, как правило, хранится в бумажной форме.

Помещение должно быть открыто для посещений в течение обычного рабочего дня данного учреждения. Обращение к регистру должно быть бесплатным. Копии, как правило, выдаются за умеренную плату, размер которой не должен превышать стоимости размножения документа.

Кроме того, регистры могут содержать документы, касающиеся принятия конкретных решений, выдачи разрешений и лицензий. Все больше информации из государственных регистров становится доступной в электронной форме через интернет.

В Республике Молдова пока не существует никакого конкретного списка общественно доступных экологических регистров. Согласно Закону о регистрах № 71 от 22.03.2007 (Monitorul Oficial, nr. 70-73/314, 25.05.2007), Государственный регистр представляет собой единственный официальный источник данных о зарегистрированных в нем объектах. Молдова делает первые шаги в направлении создания регистров, и пока были созданы всего несколько, например:

1. **Каталог сортов растений**, на основании Закона о защите сортов растений № 39-XVI от 29.02.2008 (Monitorul Oficial, nr. 99-101/364 din 06.06.2008);

2. **Регистр винограда и вина**, согласно Закону о винограде и вине № 57-XVI от 10.03.2006 (повторная публикация: Monitorul Oficial, nr. 64-68/193 din 29.03.2013);

3. **Регистр зерновых, полученных на хранение, и регистр складских свидетельств на зерно**, согласно Закону о складировании зерна и режиме складских свидетельств на зерно, № 33-XVI от 24.02.2006 (Monitorul Oficial, nr. 75-78/310, 19.05.2006);

4. **Регистр природоохранных разрешений на специальное водопользование**, Постановление Правительства РМ об организации и функционировании единого окна в области природоохранного разрешения на специальное водопользование, № 894 от 12.11.2013 (Monitorul Oficial, nr. 262-267/1010, 22.11.2013);

5. **Государственный геологический регистр**, Постановление Правительства РМ об утверждении Технического концепта Автоматизированной информационной системы «Государственный геологический регистр» № 1003 от 23.10.2010 (Monitorul Oficial, nr. 214-220/1124 din 05.11.2010);

6. **Государственный регистр радиочастот и радиостанций**, Постановление Правительства РМ об утверждении Технического концепта Автоматизированной информационной системы «Государственный регистр радиочастот и радиостанций», № 944 от 11.10.2010 (Monitorul Oficial, nr. 202-205/1038, 15.10.2010);

7. **Национальный регистр источников ионизирующих излучений и физических и юри-**

дических лиц, имеющих разрешения, Постановление Правительства РМ № 1017 от 01.09.2008 об утверждении Национального регистра источников ионизирующих излучений и физических и юридических лиц, имеющих разрешения (Monitorul Oficial, nr. 169-170/1025, 09.09.2008).

Здесь полезно показать, как решается эта проблема за рубежом. Например, в Великобритании регистры представляют собой разветвленную систему:

1. Регистр заявлений на ввод генетически модифицированных продуктов в окружающую среду или на рынок;
2. Акты оценки пестицидов;
3. Регистр уведомлений об исполнении заявок на пестициды;
4. Регистр планирования;
5. Единый регистр контроля над загрязнениями;
6. Регистр местных органов государственной власти о загрязнении атмосферы;
7. Регистр действий по координации вредных веществ;
8. Регистр объектов хранения вредных веществ в объеме, превышающем 25 тонн;
9. Регистр радиоактивных веществ;
10. Регистр объявлений о запланированных работах в зеленых насаждениях и в природоохран-ных зонах;
11. Регистр качества питьевой воды;
12. Регистр разрешений на сброс материалов в море;
13. Карты зон повышенного внимания к работам с нитратами;
14. Регистры коммерческих отходов;
15. Регистр качества воды;
16. Карты с максимальными показателями пресной воды в реках;
17. Регистр разрешений на переработку отходов.

Одним из методов хранения информации о загрязняющих веществах является составление ре-гистров выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) в соответствии с Протоколом ЕЭК ООН о ре-гистрах выбросов и переноса загрязнителей, недавно ратифицированным Республикой Молдова.

Регистры выбросов и переноса загрязняющих веществ (РВПЗ)

Регистры выбросов и переноса загрязняющих веществ (PRTR – *Pollutant Release and Transfer Registers*) являются важным инструментом отслеживания промышленных загрязняющих веществ от действующих предприятий и потенциально загрязняющих видов деятельности. Они представ-ляют собой отличное средство для открытия доступа общественности к информации о выбросах и переносе загрязнителей, которые могут иметь вредное воздействие на местное население.

Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) к Орхусской конвенции был принят 21 мая 2003 г. в Киеве, когда его подписали 36 стран (в т.ч. Молдова) и Европейский Союз.

26 апреля 2014 г. Парламент РМ специальным законом ратифицировал Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участии общественно-сти в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Закон № 99 от 26.04.2013 (вступил в силу 14.06.2013) Monitorul Oficial №125-129 ст.400 от 14.06.2013).

Эффективный доступ общественности к данным регистров РВПЗ, благодаря активному распро-странению информации, способствует:

- информированию общественности об окружающей среде;
- развитию демократических институтов, а также прозрачности деятельности государственных органов.

Такой доступ может стать для государственных органов активным инструментом для достиже-ния следующих целей:

- стимулирование повышения экологических показателей;
- отслеживание существующих тенденций;
- демонстрация успехов по снижению уровня загрязнения;
- мониторинг исполнения требования соответствующих международных договоренностей;
- определение приоритетов и оценка достижений путем подготовки директив и программ в об-ласти экологической политики;
- обеспечение защиты окружающей среды и предотвращения ее загрязнения.

Например, 1 января 2007 г. в Румынии был создан *Национальный регистр выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ)*. Таким образом, впервые Румыния отчиталась перед Европейской Комисси-ей в 2008 г. – это год, когда был осуществлен сбор данных о выбросах и переносе загрязнителей с

промышленных комплексов в 2007 г. Национальный доклад был передан Европейской Комиссии для его внесения в Европейский регистр выбросов и переноса загрязнителей (E-PRTR), доступ к которому был предоставлен общественности с 9 ноября 2009 г. по следующему интернет-адресу: <http://prtr.ec.europa.eu>.

Румынский Регистр выбросов и переноса загрязнителей входит в Европейский регистр выбросов и переноса загрязнителей.

Разработка национальных регистров РВПЗ

Орхусская конвенция (ст. 5(9)) требует от государства предпринять конкретные шаги по организации национальных регистров загрязнителей. Такие системы можно разрабатывать поэтапно, что дает государствам пространство для маневра, благодаря поэтапному исполнению соответствующего обязательства, в наиболее удобном для них темпе.

В Конвенции установлены основные параметры, которые необходимо соблюдать при организации данных систем. Регистр должен обладать следующими характеристиками:

- последовательность и охват всей территории страны;
- структурный характер;
- электронная форма;
- доступность для общественности;
- стандартизация процедур отчетности как основа для ведения регистра.

Собранные сведения могут включать в себя:

- данные о применении, выбросе в окружающую среду и перевозе отдельных веществ и продуктов в результате осуществления определенных видов деятельности;
- об использовании воды, энергии, ресурсов;
- о перевозе в пределах населенных пунктов и за их пределы;
- о задачах захоронения или размещения отходов.

Несмотря на то, что сфера применения этого Протокола оказалась уже, чем изначально предполагалось, в нем нашло свое отражение множество ключевых моментов стандартного Регистра РВПЗ:

- совместная интерпретация всех природных сред, со всеми их элементами: водой, воздухом, почвой, недрами;
- отчеты по определенным отделениям / установкам предприятия;
- выбросы и перенос за пределами этих отделений;
- ограниченные обязательства по отчетам о выбросах из разрозненных источников (т.е. тех, у которых невозможно обнаружить центральную точку);
- доступность информации из этих источников данных для общественности (распространение в интернете в определенный срок);

- участие общественности в процессе принятия решений о составлении и хранении национальных регистров РВПЗ.



! Регистр предполагает обращение к двум аспектам, так как в случае установления фактов перевозки отходов и превышения установленных параметров должны быть отражены как данные о конкретных загрязняющих веществах, так и данные о конкретных отходах.

В ряде стран хранение данных и информации в государственных регистрах или информационных системах эффективно с точки зрения расходов.

Бесплатный доступ к спискам, регистрам, архивам

Статья 5 п.2 (с) Орхусской конвенции требует устранения препятствий, связанных с затратами на реализацию базового принципа

«транспарентности и эффективности доступа к информации». Отсюда возникает дополнительное требование к должностным лицам, а именно предоставлять бесплатный список к спискам, регистрам и папкам (архивам), перечисленным в ст. 5 п. 2 b (i).

Согласно Конвенции, государственные органы вправе взимать умеренную плату за предоставляемую информацию, в соответствии с положениями ст. 4 п.(8). Однако в ст. 5 п.(2) ясно говорится, что это не должна быть плата за изучение информации, содержащейся в регистрах, списках, папках (архивах), к которым общественность имеет доступ.

В законодательстве Республики Молдова есть примеры регулирования платы за получение экологической информации. Например, ст. 12 Закона о гидрометеорологической деятельности предусматривает: «По просьбе юридических и физических лиц Служба предоставляет информацию о гидрометеорологических явлениях, имевших место в прошлом, по ценам, не превышающим затрат на данную услугу». Следует заметить, что данное положение закона не исполняется.

Говоря в целом, данная проблема нуждается в тщательном регулировании. Здесь необходимо учитывать, что получение экологической информации и ее включение в регистры и так уже оплачено налогоплательщиками, поэтому ее необходимо предоставлять бесплатно или за минимальную плату.

Доступ к имеющимся и обновляемым государственным регистрам и спискам, к информации, хранимой в электронном виде, а также изучение требуемой информации на месте ее хранения осуществляется бесплатно (см. ст. 18 п.(1) проекта Закона о доступе к экологической информации, утвержденного Правительством РМ).

В то же время, ст. 18 п.(2) проекта предусматривает возможность для государственных органов взимать плату за предоставление экологической информации в том случае, когда это связано с необходимостью делать копии, изменять форму хранения, производить анализ и систематизировать большой объем документов.

1.2.4. Координация потока информации

Чтобы обеспечить постоянный поток информации между операторами и государственными органами, необходимо, как минимум, чтобы была создана единая система сбора и хранения информации.

Государственные органы должны установить:

- для операторов – правила хранения документов и составления отчетов;
- системы мониторинга с регулярными отчетами;
- исследовательские системы с регулярными отчетами о выбросах в атмосферу и воду, а также о размещении отходов в почву или недра.

Главная трудность, которую необходимо преодолеть при организации национальной информационной системы, связана с координацией информационного потока и распределением ответственности за этот процесс между разными ведомствами и национальными учреждениями (иногда и местными).

В настоящее время информация о выбросах и стоках от различных операторов собираются разными национальными учреждениями в сфере экологии, здравоохранения, статистики, а в некоторых случаях, и государственными органами местного уровня.

1.3. ТИПЫ ИНФОРМАЦИИ, ПОДЛЕЖАЩЕЙ АКТИВНОМУ РАСПРОСТРАНЕНИЮ

Должностные лица обязаны обеспечить информирование общественности:

- об общей экологической ситуации;
- о решениях, которые будут приняты в ближайшее время, или о решениях, касающихся вопросов, интересующих общественность;
- об информации, необходимой для принятия соответствующих решений в повседневной жизни или в неотложной ситуации;
- о существующих или вероятных рисках, с целью предотвращения дальнейшего вреда здоровью человека или окружающей среде.

Согласно Орхусской конвенции, следующие типы информации подлежат активному распространению:

- информация о состоянии окружающей среды;
- информация об аварийных ситуациях;
- информация о запланированных или проводимых мерах, затрагивающих или могущих затронуть экологию;
- сведения о типе экологической информации, которой располагают соответствующие государственные органы, и о способе доступа к ней;

- законодательство, политические документы (стратегии, политики, планы, программы действий в сфере экологии);
- отчеты об этапах реализации стратегий, политик, планов, программ действий в сфере экологии;
- законодательство, политические документы;
- трактаты, соглашения, международные конвенции и другие важные документы по проблемам окружающей среды;
- факты и анализ фактов, которые считаются важными и нужными для формулирования главных экологических предложений, а также пояснения к ним, необходимые для работы с общественностью;
- информация о выполнении государственных функций или предоставлении коммунальных услуг в связи с экологическими проблемами;
- информация о производстве;
- информация о выбросах и перевозке загрязнителей.

Государства, подписавшие Конвенцию, по собственной инициативе могут распространять информацию в расширенном объеме. Например, на этапе обсуждения с общественностью возможно и полезно предоставлять не только документы [ст. 5 п.(5)], но и проекты документов.

Для активного распространения экологической информации есть три главных мотива (таблица 5).

Таблица 5. Три мотива для активного распространения информации

| Мотив распространения | Категории информации |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение своевременного получения информации | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Информация о неотложных ситуациях; ✓ Информация о запланированных действиях и процедуре участия общественности |
| <ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение доведения информации до сведения максимального количества заинтересованных лиц | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Кого может коснуться неотложная ситуация; ✓ Кого могут коснуться запланированные действия или меры; ✓ Информация о производстве для всех потребителей, чтобы дать им возможность принимать повседневные решения |
| <ul style="list-style-type: none"> • Облегчение доступа к экологической информации | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Государственные регистры и списки с информационными данными; ✓ Доступные общественности базы данных |

Активное распространение информации происходит, как правило, на основании юридических требований, предусмотренных Конвенцией и национальным законодательством. Далее, с помощью разных методов, обеспечивается поток этой информации среди широких кругов общественности или отдельных ее сегментов.

1.3.1. Информация о неотложных ситуациях

В различных ситуациях, например, в процессе принятия решений, планирования, и т.д., важно помнить о том, что информация, которую будет использовать общественность, должна быть ей предоставлена своевременно. В случае возникновения непосредственной угрозы жизни граждан или окружающей среде, фактор своевременности приобретает особое значение.

Закон РМ о государственном надзоре за общественным здоровьем № 10 от 03.02.2009 (Monitorul Oficial 67/183, 03.04.2009) предусматривает в ст. 58, что режим неотложной ситуации в общественном здоровье вводится Национальной чрезвычайной комиссией по общественному здоровью и / или территориальной чрезвычайной комиссией по общественному здоровью по предложению главного государственного санитарного врача Республики Молдова или главного государственного санитарного врача соответствующей территории.

Статья 57 того же закона гласит:

«(3) На основании оценки рисков возникновения неотложной ситуации в общественном здоровье ответственные органы здравоохранения осуществляют их классификацию по категориям тревоги следующим образом:

1) тревога с желтым кодом – возможный риск возникновения неотложной ситуации в общественном здоровье;

2) тревога с оранжевым кодом – вероятный риск возникновения неотложной ситуации в общественном здоровье;

3) тревога с красным кодом – неминуемый риск возникновения неотложной ситуации в общественном здоровье».

«Незамедлительно»

В случае неотложных экологических ситуаций Конвенция требует от государственных органов действовать «незамедлительно» и обеспечить передачу всего объема необходимой информации тем представителям общественности, которых данная ситуация может коснуться. Именно так следует действовать в случае появления неминуемой угрозы здоровью людей или окружающей среде. Причинами появления неотложных ситуаций может быть человеческая деятельность или природные явления.

Проект закона о доступе общественности к экологической информации, утвержденный Правительством РМ, содержит специальную статью о неотложных ситуациях, согласно которой государственные органы обязаны бесплатно обеспечить незамедлительное распространение всей имеющейся у них экологической информации.

Государственные органы должны:

- действовать незамедлительно, чтобы иметь возможность спасти человеческие жизни или предотвратить причинение вреда здоровью граждан или окружающей среде;
- незамедлительно предоставлять информацию тем представителям общественности, кого может коснуться данная ситуация;
- предоставить весь объем информации, которая может дать гражданам возможность предпринять предупредительные меры или смягчить ущерб, связанный с существующей угрозой.

Закон о доступе к информации в ст. 11 (1) п. (9) обязывает поставщика информации в срочном порядке довести до сведения широких масс информацию, ставшую ему известной в ходе осуществления своей деятельности, если эта информация:

- а) может предотвратить или уменьшить опасность для жизни и здоровья людей;
- б) может предотвратить нанесение либо уменьшить опасность нанесения любого ущерба;
- в) может остановить распространение недостоверной информации или уменьшить негативные последствия от ее распространения;
- г) имеет особую социальную значимость.

Во многих странах для распространения информации об окружающей среде в неотложных ситуациях назначаются специальные органы. Такая информация, среди прочего, может содержать рекомендации о мерах безопасности, прогноз процесса развития опасной ситуации, результаты исследований, отчеты о мерах ликвидации последствий опасной ситуации или о профилактических мерах.

Конвенция содержит минимальные требования к типам информации, которая должна быть представлена, как минимум, тем представителям общественности, которых данная ситуация может затронуть. В то же время, государственные органы могут распространять такую информацию настолько широко, насколько это, по их мнению, необходимо. Вместе с тем, объем распространяемой ими информации может быть и гораздо шире, чем указано выше.

Любой орган, располагающий экологической информацией, обязан предпринимать все необходимые меры по доведению этой информации до сведения общественности.

1.3.2. Отчет о состоянии окружающей среды

В большинстве стран Европы информация о состоянии окружающей среды публикуется в соответствующих отчетах, в электронной форме и/ или в печатном виде.

В Республике Молдова такие отчеты публикуются, как правило, раз в год, но начиная с 2011 – раз в 4-5 лет очень небольшим тиражом. С ними можно ознакомиться в Экологическом информационном центре при Министерстве окружающей среды и природных ресурсов. Последний отчет был опубликован в 2011 на румынском языке (1000 экз.), в сокращенном варианте на английском языке (300 экз.) и на русском языке (300 экз.). Вынуждены признать, что как периодичность этого отчета, так и его тираж весьма недостаточны. Согласно Закону о доступе к информации (ст. 11 п.5), документы такого типа должны публиковаться ежегодно.

Согласно Орхусской конвенции правительства обязаны систематически публиковать и распространять такие отчеты. В них должна содержаться информация о качестве окружающей среды, а также о влияющих на нее факторах.



Орхусская конвенция требует от государств-подписантов публиковать отчеты о состоянии окружающей среды как минимум раз в три или четыре года.

Помимо информации о качестве окружающей среды и влияющих на нее факторах, что является минимальным требованием, отчет о состоянии окружающей среды может содержать расширенный объем информации или другие типы информации. В описании факторов, влияющих на окружающую среду, могут быть подняты самые разные вопросы.

Цель подготовки отчетов о состоянии окружающей среды – довести до сведения широкой общественности информацию об общем состоянии окружающей среды, поэтому такая форма отчетности не предполагает изложение подробных сведений о самых «горячих точках» или самых важных экологических проблемах и загрязнении окружающей среды. В них должна быть представлена общая картина главных экологических проблем и мер по их решению, предпринимаемых или планируемых государственными органами.

ПРИМЕР

Национальный отчет «Состояние окружающей среды в Республике Молдова в 2007-2010» содержит следующие сведения:

1. Общая характеристика природной среды
2. Влияние хозяйственной деятельности на окружающую среду
3. Состояние и защита атмосферы
4. Состояние и защита водных ресурсов
5. Состояние и защита почв
6. Биологическое и ландшафтное разнообразие
7. Отходы
8. Природные и техногенные опасные процессы и явления
9. Экологический менеджмент и устойчивое развитие
10. Политики в области окружающей среды

Приветствуется ежегодная публикация отчета и его представление в электронной и печатной форме.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

Поскольку отчеты читаются широкой общественностью, следующие характеристики информации имеют особенное значение:

- текст должен быть интересным,
- привлекательным,
- информативным,
- простым для поиска,
- простым для понимания.

В международной практике широко распространены сокращенные научно-популярные издания о состоянии окружающей среды, адаптированные для широкой публики.

Есть и международные отчеты о состоянии окружающей среды. Например, Европейское агентство по окружающей среде практикует сбор информации и публикацию, раз в четыре года, отчетов о состоянии окружающей среды в Европе (web-site: <http://www.eea.eu.int>). Последний такой отчет был опубликован в 2012 г.

1.3.3. Информация о продукции

Информация о продукции – это информация об экологических и биологических свойствах продукта, а также о его влиянии на человека. Орхусская конвенция в ст. 5 п.(8) требует от государств разработать механизмы доведения до сведения общественности информации о продукции в достаточном объеме.

Такую информацию необходимо предоставлять таким образом, чтобы у потребителей была возможность сделать обоснованный выбор. Создание конкретных механизмов подобного рода остается на усмотрение государств.

Согласно ст. 5 п.(6) Конвенции, государственные органы обязаны предпринимать необходимые меры и поощрять операторов (т.е. экономических агентов) информировать общественность о воздействии их деятельности и продуктов на окружающую среду.

Одним из способов реализации этого положения Конвенции являются системы экологической маркировки и экологического аудита. Как правило, это предполагает добровольную деятельность организации по экологической сертификации своей деятельности или продукции. Экологическая маркировка может содержать также сведения о происхождении продукта, его составе и компонентах, которые могут оказывать воздействие на здоровье человека или окружающую среду, и т.д.

Примеры информации о продукции:

- маркировка продукции, согласно требованиям национального законодательства, этикетками, содержащими достаточно сведений о факторах воздействия данного продукта на окружающую среду и здоровье населения (например, маркировка о ГМО);
- системы экологической маркировки, предлагающие общественности возможность выбора экологической продукции или энергетически эффективных продуктов, и т.д.

Нормы маркировки продовольственных продуктов и нормы маркировки продуктов бытовой химии утверждены Постановлением правительства РМ № 996 от 20 августа 2003 г. (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.189-190, 2003). Несмотря на то, что Закон № 775-XV от 21 декабря 2001 г. об экологической безопасности (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 72, 2002) предусматривает обязательное указание на этикетке содержащихся в продукте генетически модифицированных организмов.

В 2004 г. были подготовлены «Санитарные нормы по этикетированию пищевой ценности, этикетированию пищевых продуктов специального диетического назначения, этикетированию пищевых продуктов, генетически измененных или полученных из генетически измененных организмов» (Постановление Правительства № 01-04 от 31.05.2004, опубликовано в Monitorul Oficial al R. Moldova, nr. 138-146/281 от 13.08.2004). Экономические агенты, работающие в пищевой отрасли, обязаны доводить до сведения покупателей, потребителей и контролирующих органов полную, достоверную и точную информацию о продовольственных продуктах и материалах, контактирующих с продовольственными продуктами, о соблюдении в операциях продовольственной цепи требований регламентов, принятых в продовольственном секторе согласно Закону о продовольственных продуктах № 78-XV от 18.03.2004 (Monitorul Oficial al R. Moldova, nr. 83-87/431 din 28.05.2004).

1.4. КАК СЛЕДУЕТ ОТВЕЧАТЬ НА ПРОСЬБЫ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

- ! Согласно Орхусской конвенции, любое лицо, независимо от гражданства, страны и места проживания, возраста, пола, и т.д. имеет право подать просьбу о доступе к экологической информации.

При предоставлении доступа общественности к информации необходимо соблюдать следующие основные принципы:

- общественности необходимо предоставить все типы экологической информации, помимо той, которая составляет исключение ввиду ее конфиденциальности;
- доступ к экологической информации должен предоставляться без необходимого обоснования причин, вызвавших к ней интерес;
- информация должна быть предоставлена в требуемой форме, за исключением ситуаций, описанных в ст. 5 п. 1 (b) Конвенции;
- государственные органы должны обеспечить получение просьб об информации теми органами, к которым они относятся;
- требуемая информация должна быть предоставлена в распоряжение просителя в кратчайшие сроки: в Республике Молдова – это 15 дней, с возможностью продления этого срока на 5 дней; в Конвенции предусмотрен максимальный срок – 30 дней;
- государственные органы должны позаботиться о том, чтобы информация, которая не относится к исключениям, была отделена от конфиденциальной информации и доведена до сведения общественности;
- отказ в просьбе об информации должен быть представлен в письменной форме с указанием причин для отказа.

Что значит заявление / просьба о предоставлении информации?

В Конвенции нет конкретного определения понятия «просьба». Поэтому под этим словом следует понимать любой вид запроса:

- ! Любое обращение представителя общественности в государственный орган с просьбой предоставить ему информацию в устной или письменной форме, в соответствии с требованиями статьи 4 Орхусской конвенции.

В соответствии со ст. 6 п.(1) Закона о доступе к информации, официальной считается информация, находящаяся во владении и распоряжении поставщиков информации, составленная, отобран-

ная, обработанная, систематизированная и/или утвержденная официальными органами, лицами или предоставленными в их распоряжение в соответствии с законом иными субъектами права.

Поставщиками информации считаются центральные и местные органы публичной власти, физические и юридические лица, которые на основании закона или договора с органом публичной власти, публичным учреждением уполномочены управлять общественными делами и которые собирают, производят отбор, владеют, хранят, располагают официальной информацией (ст. 5 Закона о доступе к информации). Запросы об информации подобного рода регулируются ст. 12 вышеуказанного закона.

Что касается п.(5) ст. 12 данного закона, он предусматривает: «Составление и предоставление аналитической, синтетической или ранее неизвестной информации может осуществляться на основании договора между лицом, запрашивающим информацию, и поставщиком информации по договорной цене, если поставщик информации может и вправе выполнить такой заказ». Практически это означает, что если лицо, запрашивающее информацию, желает, чтобы поставщик информации, например, выполнил сравнение имеющихся у него данных о состоянии климата за последние сто лет и сделал вывод о достоверности произошедших в регионе изменений, а такие исследования до сих пор не проводились, то поставщик информации вправе отказать в этой просьбе, аргументируя отказ недостатком времени и ресурсов, либо согласиться ее выполнить, оценив объем работы и согласовав цену с лицом, запрашивающим такую информацию. Однако поставщик информации не вправе отказать предоставить лицу первичные данные, для того чтобы лицо, запрашивающее информацию, могло осуществить самостоятельный анализ.

Порядок предоставления информации

Порядок предоставления и получения официальной информации в Республике Молдова широко регулируется Законом о доступе к информации. Согласно ст. 12 закона («Запрос о доступе к официальной информации»), официальная информация предоставляется лицам, запрашивающим ее, на основании письменного или устного заявления. Письменное заявление должно содержать: достаточные и точные данные для нахождения запрашиваемой информации (ее части или частей); приемлемый способ получения запрашиваемой информации; сведения, удостоверяющие личность лица, запрашивающего информацию.

Заявление может быть сделано в устной форме, если возможен положительный ответ с немедленным удовлетворением заявления о предоставлении информации. В случае, если поставщик намерен отказать в доступе к запрашиваемой информации, он ставит заявителя в известность об этом, а также о возможности подачи письменного заявления.

Составление и предоставление аналитической, синтетической или ранее неизвестной информации может осуществляться на основании договора между лицом, запрашивающим информацию, и поставщиком информации по договорной цене, если поставщик информации может и вправе выполнить такой заказ».

Согласно ст. 13(1) Закона о доступе к информации, способами доступа к официальной информации являются:

- a) заслушивание информации, подлежащей устному выражению;
- b) рассмотрение документа (его частей) в помещении учреждения;
- c) выдача копии запрашиваемых документов, информации (их частей);
- d) выдача копии перевода документа, информации (их частей) на языке, не соответствующем оригиналу, за дополнительную плату;
- e) отправление по почте (в том числе электронной) копии документа, информации (их частей), а также копии перевода документа, информации на другой язык по просьбе заявителя за соответствующую плату.

Согласно ст. 13 (2) того же закона, «выписки из регистров, документов, информации (их частей) по просьбе заявителя могут быть предоставлены в распоряжение данного лица в приемлемой для него форме для:

- a) рассмотрения в помещении учреждения;
- b) печатания, размножения методом фотоконии или иным способом, обеспечивающим целостность оригинала;
- c) записи на электронный носитель, видео- и аудиокассету, другой носитель, появившийся в результате технического прогресса.

Регистрация заявлений о доступе к информации и их обработка

Организации несут ответственность за предоставление ответов на полученные заявления. Вот почему полезно, чтобы государственные органы:

- организовали систему регистрации заявлений;
- разработали систему их обработок;
- регистрировали прием заявлений;
- хранили эти заявления в системе папок /в архивах или в другой организованной системе хранения.

В соответствии со ст. 15 закона о доступе к информации, «Письменные заявления о доступе к информации регистрируются в соответствии с законодательством о регистрах и о подаче петиций». Заявления о доступе к информации рассматриваются государственными служащими, ответственными за предоставление информации. Решения, принятые в соответствии с настоящим законом, доводятся до сведения лица, запрашивающего информацию, в порядке, гарантирующем их получение и понимание».

Для того чтобы в организациях был налажен эффективный процесс работы с заявлениями и составления ответов на них, необходимо организовать порядок предоставления информации в ответ на заявления.

Таким образом, государственные органы должны разработать и внедрить следующий порядок в своих конкретных подразделениях.

Необходимо строго распределить следующие функции:

- регистрацию заявлений;
- поиск запрашиваемой информации;
- отправку оповещений о состоянии дел в связи с заявлением;
- принятие решения о конфиденциальности соответствующей информации;
- запрос на получение заключения других экспертов из данной или других организаций;
- по необходимости, переадресовку заявления другому государственному органу;
- составление ответа на заявление, включая сведения о причинах отказа;
- отправку окончательного ответа.

Практика, принятая в разных странах, свидетельствует в пользу существования специализированных служб /бюро при ведомстве, при конкретных подразделениях или существование специально назначенного служащего для работы с заявлениями на получение информации. Подобная служба или бюро отвечает за регистрацию заявлений и контроль над их исполнением, за ответ о наличии или отсутствии информации подобного рода или переадресовку заявлений в другие отделы и подразделения. После получения необходимой информации от соответствующего подразделения информационная служба или бюро составляют развернутый ответ, содержащий запрашиваемые сведения, либо отказ в принятии заявления, и осуществляют его отправку.

Государственные служащие, работающие с заявлениями на получение информации, должны:

- проходить систематическую подготовку по работе с заявлениями на получение информации;
- иметь возможность обращаться за помощью к экспертам для консультаций по правовым и иным вопросам в связи с трудными запросами или заявлениями, требующими особого внимания.

Информационные бюро могут использовать типовые официальные письма и уведомления в качестве ответа на просьбы об информации.

Эти бюро должны знать, где можно найти различные типы информации.

В том случае, если определенной информации нет в соответствующей организации, бюро должно оповестить лицо, запрашивающее информацию, к какому государственному органу следует за ней обратиться, либо должно само переслать заявление в другой орган, в соответствии со ст. 4(5) Конвенции, о чем оповестить лицо, запрашивающее информацию.

В статье 11 закона «О доступе к информации» предусмотрено, что поставщики информации в соответствии с их полномочиями обязаны:

- обеспечить специально оборудованное помещение для ознакомления с документами, доступное для лиц, запрашивающих информацию;
- назначить и обучить служащих, ответственных за выполнение процедур по предоставлению официальной информации;
- разработать в соответствии с настоящим законом положения о правах и обязанностях работников, относящихся к предоставлению документов, официальной информации;
- оказать необходимую помощь и поддержку лицам, запрашивающим информацию, в ее поиске и нахождении;
- обеспечить реальный доступ к регистрам поставщиков информации, которые ведутся в соответствии с Законом о регистрах №71-XVI от 22 марта 2007 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 70-73/314 din 25.05.2007).

В целях облегчения доступа к информации поставщики информации публикуют или в ином общем и непосредственном порядке делают доступной для населения информацию, содержащую:

- a) описание структуры учреждения и его адрес;
- b) описание функций, направлений и форм деятельности учреждения;
- c) описание подразделений и их компетенции, распорядка работы этих подразделений с указанием дней и часов приема служащими, ответственными за предоставление официальной информации, документов;
- d) окончательные решения по основным рассмотренным вопросам.

В целях обеспечения гласности деятельности учреждений, повышения эффективности доступа к информации, создания условий для быстрого поиска и нахождения документов, информации органы публичной власти, публичные учреждения публикуют не реже одного раза в год справочники, содержащие списки распоряжений, постановлений, других официальных документов, изданных соответствующим учреждением, и тематические области, по которым может быть предоставлена информация, предоставляют представителям средств массовой информации официальные сведения о своей деятельности, в том числе о тематических областях, по которым может быть предоставлена информация.

Информация, предоставляемая в ответ на заявление

В ст. 4 (1) Орхусской конвенции содержится требование к государственным органам о предоставлении ответа на просьбу об информации. Государства обязаны обеспечить исполнение этого обязательства «в рамках национального законодательства».

Это значит, что согласно Конвенции, странам предоставлено пространство для маневра, в указанных пределах, при подготовке процедур предоставления ответов на просьбы об информации. Законодательство той или иной страны может ограничить доступ к информации лишь в соответствии с исключениями, указанными в ст. 4 Конвенции.

В Республике Молдова, на основании ст. 7 Закона о доступе к информации («Официальная информация ограниченного доступа»): «(1) Реализация права на доступ к информации может быть подвергнута только ограничениям, регулируемым органическим законом и соответствующим потребностям:

- a) соблюдения прав и недопущения посягательств на репутацию иного лица;
 - b) охраны национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или морали общества». Доступ к официальной информации не может быть ограничен, за исключением:
- информации, составляющей государственную тайну, регулируемой органическим законом и определяемой как информация, охраняемая государством, в области вооруженных сил, экономики, науки и техники, внешней политики, разведки, контринформации и оперативной следственной деятельности, распространение, разглашение, утрата или выдача которой может затронуть безопасность государства;
 - конфиденциальной информации из области деловых отношений, представленной публичным учреждениям в качестве конфиденциальной, регулируемой законодательством о коммерческой тайне и касающейся производства, технологии, управления, финансов, иной экономической деятельности, разглашение (передача, утечка) которой может затронуть интересы предпринимателей;
 - информации личного характера, разглашение которой считается вмешательством в частную жизнь лица, находящуюся под охраной законодательства, доступ к которой допустим только при соблюдении положений ст. 8 закона;
 - информации, касающейся оперативной деятельности и деятельности по уголовному преследованию соответствующих органов, но только в случаях, когда разглашение такой информации может нанести ущерб уголовному преследованию, помешать развитию судебного процесса, лишить лицо права на справедливое и беспристрастное рассмотрение его дела либо поставить под угрозу жизнь или физическую безопасность человека. Все эти аспекты регулируются законодательством;
 - информации, отражающей конечные или промежуточные результаты некоторых научных и технических исследований, разглашение которой лишает авторов данных исследований преимущественного права опубликования либо отрицательно влияет на реализацию иных охраняемых законом прав.

Проект закона о доступе общественности к экологической информации, утвержденный Правительством РМ, предусматривает дополнительные случаи, когда органы публичной власти имеют право отказать в принятии заявления на получение экологической информации:

- если государственный орган не располагает запрашиваемыми сведениями,
- если разглашение информации может негативно повлиять на ту сферу, к которой относится информация, например, места гнездовой редких видов птиц,
- если заявление на получение информации явно необоснованно или носит слишком общий характер.

Если доступ к запрашиваемой информации и документам частично ограничен, поставщики информации обязаны представить лицам, запрашивающим информацию, те части документа, доступ к которым не ограничен, указывая в пропущенных местах одну из следующих фраз: «государственная тайна», «коммерческая тайна», «личная конфиденциальная информация». Отказ в предоставлении информации составляется с соблюдением положений ст. 19 Закона о доступе к информации.

Статья 7 (4) вышеупомянутого закона предусматривает, что «доступ к информации может быть ограничен только в случае, если поставщик информации может доказать, что ограничение регулируется органическим законом и является необходимым в демократическом обществе для защиты прав и законных интересов личности или охраны национальной безопасности и что ущерб, наносимый законным правам и интересам, превышает общественного интереса к ознакомлению с информацией».

На практике, государственный служащий, ответственный за предоставление информации, обязан доказать лицу, запрашивающему информацию, что данное ограничение разумно и соответствует закону. Если стороны не придут к согласию, лицо, запрашивающее информацию, имеет право обратиться к вышестоящему органу, а в случае отрицательного результата – обратиться в суд.

В то же время, никто не может быть наказан за доведение до сведения общественности определенной информации ограниченного доступа, если ее разглашение не затрагивает и не может затронуть законные интересы, связанные с национальной безопасностью, либо если общественный интерес к ознакомлению с информацией превышает ущерба, который может нанести разглашение информации.

ПРИМЕР

Существует огромная вероятность, что в ответ на заявление на получение информации о состоянии хранилища радиоактивных отходов, созданного для захоронения небольшого количества изотопов, использованных в медицинских и научно-практических целях, лицо, запрашивающее информацию, не получит исчерпывающий ответ. Очевидно, что следующее заявление ему следует обосновать тем, что разглашение информации о реальном состоянии хранилища ни в коем случае не может затронуть интересов национальной безопасности, и что лишь в силу традиции подобная информация относится к категории «секретной». Поставщик информации, в свою очередь, должен определить, действительно ли разглашение такой информации не может нанести ущерб государству.

Копирование документов, содержащих или включающих информацию

Согласно ст. 4(1) Конвенции, государственные органы обязаны предоставлять копии оригинальных документов в случае получения соответствующих заявлений. Эти копии должны содержать информацию в полном объеме, а не ее реферативное изложение или выдержки из материала. Благодаря этому требованию, представителям общественности гарантируется возможность ознакомиться с запрашиваемой информацией в полном объеме, на языке и в контексте оригинала. Требование о предоставлении в распоряжение общественности «копий фактической документации, содержащей или включающей такую информацию» принято уже во многих европейских странах.

Без необходимости формулировать свою заинтересованность

Подая заявление на получение информации в государственные органы, лицо, запрашивающее информацию, не обязано указывать причину, по которой ему необходима данная информация, т.е. не обязано обосновывать свой интерес к такой информации. Согласно Орхусской конвенции, любое лицо может подать запрос на получение информации, а



государственные органы обязаны предоставить доступ к экологической информации и проживающим в стране иностранным гражданам.

Обязанность, Статья 4(1)а

Государственным органам запрещается выставлять какие-либо условия для предоставления информации в ответ на заявление, если, в силу этих условий, лицо, запрашивающее информацию, будет вынуждено объявить:

- причины своей заинтересованности в получении данной информации, или
- предполагаемом порядке использования данной информации.

! Обратите внимание на тот факт, что отказ лица, запрашивающего информацию, указать причины своей заинтересованности в информации не может служить основанием для отказа в принятии заявления.

Лицо, запрашивающее экологическую информацию, вправе выбрать конкретную форму ее представления, например, на бумаге, в электронной форме, через СМИ, на видеокассетах, на пленке, CD, и т.д. Это могут быть копии документов. В ответ на заявление, государственные органы должны предоставить не только возможность ознакомиться с документами, но и предоставить их копии.

Статья 14 Закона о доступе к информации предусматривает: «1) Информация, документы, запрашиваемые в соответствии с настоящим законом, предоставляются заявителям на государственном языке или на языке, на котором они составлены. 2) Если информация, документы составлены не на государственном языке, поставщик информации обязан по требованию заявителя предоставить копию достоверного перевода информации, документа на государственный язык». Заявитель несет все связанные с этим расходы.

В запрошенной форме

В соответствии со ст. 4 п.1 (b) Орхусской конвенции, государственный орган должен проявить уважение к просьбе и ответить на заявление в конкретной форме. Из этого правила есть и исключения.

Государственный орган может решить не соблюдать запрошенную форму, если у него «есть причины» предоставить информацию в иной форме. Например, такая информация не существует в запрошенной форме, а государственный орган не может привести ее в запрошенную форму. В таком случае государственный орган должен обосновать свое решение. Другой причиной может стать тот факт, что информация ранее уже была доведена до сведения общественности в другой форме. В данной ситуации важно учитывать, что потенциально заявитель мог иметь доступ к данной информации.

1.4.1. Конкретные сроки

Государственные органы обязаны предоставить информацию в установленные законом сроки.

! Орхусская конвенция требует предоставлять информацию «в кратчайшие сроки» и «не позднее, чем через месяц» со дня подачи заявления.

В ст. 4(2) Конвенции предусмотрены сроки, в течение которых государственный орган должен ответить на заявление и предоставить информацию.

Как правило, государственные органы обязаны как можно оперативнее предоставлять информацию. В том случае, если просьба не сложная и нужная информация уже существует, в соответствии с добросовестной практикой ответ должен быть предоставлен немедленно или в течение нескольких дней.

Орхусская конвенция устанавливает максимально допустимый срок – месяц со дня подачи заявления. Допускается продление этого срока до двух месяцев, если это оправдывается объемом и сложностью запрошенной информации. Если необходимо продлить срок, государственный орган обязан оповестить об этом заявителя.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

Закон «О доступе к информации» (ст. 16) устанавливает срок в 15 рабочих дней с возможностью его продления еще на 5 рабочих дней, причем заявитель должен быть оповещен о продлении срока и о причинах такого продления.

Проект закона «О доступе общественности к экологической информации», утвержденный Правительством РМ, предусматривает возможность продления на 5 дней срока предоставления информации в следующих случаях: если заявление касается слишком большого объема информации и отбора сведений; необходимы дополнительные консультации для удовлетворения заявления.

1.4.2. Контроль ситуации в связи с запросом на получении информации

Оповещение заявителя

В соответствии со ст. 4(2), государственный орган обязан в письменном виде оповестить заявителя о продлении срока и о причинах такого продления.

Если государственный орган нуждается в дополнительном времени – в случае большого объема и степени сложности запрошенной информации – тогда он:

- обязан оповестить заявителя о продлении срока;
- как можно раньше отправить оповещение о продлении на срок максимум до одного месяца.

Поскольку Конвенция допускает продление срока, а также ввиду того факта, что заявление может быть отклонено, большое значение имеет существование в ряде стран требования об оповещении о ситуации, связанной с заявлением. В других странах в случае отказа отвечать на заявление, предусмотрено специальное извещение, которое должно быть отправлено заявителю в кратчайшие сроки.

ПРИМЕР

В Республике Молдова государственные органы обязаны ответить на полученное заявление в течение 15 дней и уведомить заявителя о том, будет ли выдана запрошенная информация, а в случае отказа – указать его причины. В случае продления срока исполнения заявления еще на 5 дней, заявителя необходимо оповестить об этом не позднее чем за 5 дней до истечения срока. Таким образом, полный срок для предоставления запрошенной информации не может превышать 20 дней.

1.4.3. Плата за предоставление информации

Согласно Орхусской конвенции государственный орган, предоставляющий ответ на запрос об информации, вправе взять с заявителя плату за свои услуги, размер которой должен быть «разумным».

Плата в разумном размере

Оставляя на усмотрение государственных органов целый ряд вопросов (см. выше), Орхусская конвенция содержит следующие указания:

- размер платы не должен превышать разумные пределы;
- заявители должны знать тарифы.

! «Разумный размер платы» означает, что плата за информацию не должна превышать действительную стоимость работ по ее представлению, т.е. стоимость размножения копий и почтовой отправки. Поскольку информация должна быть доступной общественности также с точки зрения ее стоимости, размер оплаты не должен стать препятствием к ее предоставлению.

Орхусская конвенция предлагает государственным органам возможность освободить заявителей от уплаты сбора, предусмотренного к оплате в определенных условиях, например, если заявление было получено от неправительственной организации или от лиц, находящихся в трудном социально-экономическом положении.

Нередко под словами «разумный размер оплаты» подразумевается стоимость носителей информации. Заявитель вправе выбрать форму, в которой ему должна быть предоставлена информация. Например, заявитель может принести дискету и попросить, чтобы информация была передана ему в электронной форме, вместо того, чтобы оплачивать копирование сотни страниц отчета, который существует в электронной форме.

Согласно хорошей практике, принятой во множестве европейских стран, информация распространяется бесплатно в тех случаях, когда речь идет всего о нескольких листах фотокопий. В таких случаях подготовка расчетов и оплата может привести к таким расходам, которые будут превышать получаемую прибыль. Во многих государственных службах / организациях установлены аппараты множительной техники, которыми заявители могут самостоятельно воспользоваться, чтобы скопировать запрошенные материалы.

В статье 20 Закона о доступе к информации подробно описан вопрос об оплате за предоставление официальной информации. Так, за предоставление официальной информации, за исключением предусмотренных законом случаев, может взиматься оплата в размере и согласно процедурам, установленным представительными органами. Полученные таким образом средства перечисляются в государственный бюджет. Размер оплаты не должен превышать сумму расходов поставщика информации, связанных с копированием, отправкой информации заявителю и /или с переводом

информации, документа по просьбе заявителя. Плата за предоставление аналитической, синтетической или ранее не известной информации, собранной по заказу заявителя, устанавливается на основании договора между заявителем и поставщиком информации.

В распоряжение заявителей бесплатно предоставляется официальная информация, которая:

- a) непосредственно касается прав и свобод заявителя;
- b) передается в устном виде;
- c) запрашивается для изучения в помещении государственной организации;
- d) самим фактом своего представления ведет к повышению прозрачности деятельности государственного органа и отвечает интересам общества.

В тех случаях, когда информация, предоставленная в распоряжение заявителя, содержит неточности или неполные данные, государственный орган обязан бесплатно внести соответствующие поправки и добавления, за исключением тех случаев, в которых дополнение информации сопряжено с большими усилиями и затратами, не предусмотренными и не оплаченными при первой выдаче информации.

! Государственная организация доводит до сведения заявителей как можно более подходящим и подробным образом способ расчета оплаты за предоставленную информацию.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

Государственные органы должны разработать и довести до сведения общественности:

- тарифы на услуги;
- критерии взимания оплаты;
- критерии освобождения от оплаты;
- критерии, по которым аванс является предварительным условием к предоставлению информации, если в национальном законодательстве есть основания для всего вышеперечисленного.

Историческая информация в регламентах о ценообразовании должна быть отделена от информации, которая может быть подготовлена в деловых целях – например, предыдущие гидрометеорологические данные и прогнозы.

Отсутствие подобных регламентов усложняет процедуры предоставления информации. У заявителей должна быть возможность предварительно ознакомиться со всеми вышеперечисленными условиями, а также с другими условиями доступа к информации.

Таким образом, эта информация должна помещаться на электронные носители или другие средства, доступные общественности, такие как web-сайты, информационные системы, базы данных, регистры и, кроме того, она должна доводиться до сведения общественности всеми традиционными средствами (объявления, листовки, брошюры, справочники, и т.д.).

Лица, запрашивающие информацию, должны иметь возможность обратиться с просьбой отменить оплату за услуги. Как правило, эта просьба указывается при подаче заявления на получение информации. Государственные служащие должны внимательно рассматривать такие просьбы. На практике, может быть полезным включить соответствующий вопрос в форму заявки на получение информации, если такая есть.

1.5. ИСКЛЮЧЕНИЯ

1.5.1. Основания для отказа в принятии заявления на получение информации

! Экологическая информация должна предоставляться в полном объеме, кроме той, что является исключением.

Может так случиться, что сам факт доведения до сведения общественности определенного объема информации может нанести ущерб определенным законным интересам. Например, информация о формулах, применяемых в процессе производства, нередко относится к сфере технологий и конкуренции. В любом случае, доступ к информации ограничивается в виде исключения, а не в виде правила.

Исчерпывающий список исключений

В Орхусской конвенции изложен общий список исключений. Список, приведенный в ст. 4 Конвенции, является исчерпывающим. Это значит, что государства не могут использовать иные основания для оценки той или иной экологической информации как конфиденциальной.

С другой стороны, в соответствии с положениями ст. 3 (5) и (6) Конвенции, государства не обязаны применять все основания, изложенные в ст. 4 в своем национальном законодательстве: они могут выбрать некоторые из них или отказаться от их использования. Более того, если, например, страна А применяла пять оснований для объявления информации конфиденциальной до ратификации Конвенции, она не обязана использовать остальные три по той простой причине, что они предусмотрены в Конвенции.



Ограничительная интерпретация

Согласно ст. 4(4) Конвенции, интерпретация исключений должна быть ограничительной. Это значит, что информация, которая может быть признана конфиденциальной, должна рассматриваться всякий раз, когда она запрашивается, а ее конфиденциальный характер всякий раз должен быть надлежащим образом обоснован.

Право, а не обязанность

Конвенция не обязывает применять положения о конфиденциальности к конкретной информации. Это, скорее, прерогатива должностного лица. Должностное лицо может принять самостоятельное решение о том, что конкретная информация не должна считаться секретной.

Для государственных органов важно установить правила, процедуры, конкретные указания в отношении случаев, когда информацию нельзя разглашать, и кто должен принимать решение об отказе в предоставлении информации. Если государственные органы не могут принять однозначное решение об отказе удовлетворить заявление на получение информации, им следует обратиться за юридической консультацией. В случае отказа удовлетворить заявление на получение информации, причины этого необходимо изложить в письменном виде. Заявителя необходимо известить о возможности обжаловать такое решение или обратиться в суд (см. раздел «Доступ к правосудию»).

В ст. 4 Конвенции основания для отказа принять заявление разделены на две категории:

- условия, лишаящие государственный орган возможности предоставить информацию.
- интересы, которые могут пострадать в результате разглашения информации.

1.5.2. Условия, могущие помешать государственному органу предоставить информацию

Статья 4(3) Конвенции не обязывает государственных служащих отказывать в принятии заявления при наличии соответствующих условий. Она лишь дает им такую возможность.

«(а) Государственный орган, в который направлена просьба, не располагает запрашиваемой экологической информацией»

Государственный орган, в который направлена просьба, обязан предоставить доступ только к той информации, которой он располагает. «Располагать» означает, что государственный орган:

- подготовил данную информацию (например, информация была обработана государственным органом);
- получил информацию в рамках своей текущей деятельности (например, отчеты о выбросах от различных объектов);
- располагает информацией, которая не входит в его компетенцию.

Согласно ст. 4(5) Конвенции, если государственный орган получил заявление на получение информации, которой он не располагает, он обязан:

- информировать заявителя о государственном органе, где такую информацию можно получить;
- передать эту просьбу такому органу, уведомив об этом заявителя.

В обоих случаях государственный орган обязан в кратчайшие сроки предпринять конкретные действия. Это значит, что государственный служащий, получивший заявление, не вправе ожидать истечения тридцатидневного срока для того, чтобы сообщить о том, что данную информацию можно получить в другом месте.

Обязанность, предусмотренная в ст. 5(1) Конвенции предусматривает, что отказ в предоставлении информации, входящей в компетенцию данного органа, является незаконным.

Соответствующую процедуру следует подробно описать во внутреннем законодательстве, касающемся свободы доступа к информации и/или в кодексах об административных правонарушениях.

«(b) Просьба является явно необоснованной или сформулирована в слишком общем виде»

Это условие чрезвычайно трудно установить, поскольку его критерии носят субъективный характер. Единственное указание, которое можно дать, касается применения здравого смысла и рассмотрения того факта, входит ли объект заявления в компетенцию данного органа. В данном случае, размер просьбы также имеет значение.

Следует учесть и тот факт, что объем информации и комплексность данных не делают еще просьбу «явно необоснованной» или слишком общей. Правда то, что заявление на получение комплексной информации или слишком большого объема информации может стать основанием для продления срока представления ответа (на ответ дается еще один месяц), но не может послужить основанием для отказа.

«(c) Документы, находящиеся в процессе подготовки»

Исключение документов, находящихся в процессе подготовки (не законченных документов) из категории документов, обязательных к представлению общественности, является шагом, предназначенным, в первую очередь, дать государственным органам возможность наладить эффективную работу. Эту задачу можно успешно выполнить, если есть возможность обсудить трудные проблемы с разных технических и политических сторон, и только после этого принять окончательные решения или сделать окончательные выводы. В законодательстве Республики Молдова нет таких ограничительных моментов (ст. 7 закона «О доступе к информации»).

Проект закона «О доступе общественности к экологической информации», утвержденного Правительством РМ, содержит такие ограничения в ст. 10 п. 1(с): государственные органы отклоняют просьбы о материалах, находящихся в процессе подготовки или незавершенных документах или данных. Под незавершенными документами, как правило, понимаются проекты писем, меморандумов, записок, протоколов, планов, докладов, и т.д. Например, письмо в адрес предприятия, составленное, но не отправленное, должно считаться незавершенным документом. С момента его отправки оно может быть предоставлено в распоряжение общественности. Следует уведомить адресата письма о том факте, что отправленное ему письмо было доведено до сведения общественности. Это сведет к минимуму возможное недопонимание или дезинформацию.

«(d) Внутренние документы государственных органов»

Внутренние документы – это документы, издаваемые государственными органами исключительно для внутреннего пользования.

Невозможно составить исчерпывающий список документов, которые могут быть причислены к категории внутренних. В сомнительных случаях, чаще всего, определяющим будет тот факт, содержит ли документ или главная его часть элементы собственной, внутренней оценки государственным органом процессов, связанных с исполнением его функций или принятием решений по конкретной проблеме.

Примеры внутренних документов:

- протоколы заседаний или служебные записки, содержащие оценку рассматриваемого дела, данную одним из госслужащих, или его рекомендации;
- внутренние письма какого-либо органа, письма Министерства окружающей среды его подчиненным структурам, содержащие комментарии о трудных случаях соблюдения законов об окружающей среде;
- внутренняя переписка между министром и его подчиненными.

Не считаются внутренними документами:

- документы, содержащие новую информацию (факты), важную для подготовки решения о конкретном деле (такая информация не содержится в других документах по данному делу), независимо от формы документа;
- внешние документы, т.е. любые документы, изданные конкретным государственным органом (например, любой документ, отправленный другому органу или другому лицу, не относящемуся к данному органу).

Формы внутренней переписки

Под понятие «внутренней переписки» подпадают как письменные документы, так и сообщения по электронной почте, записки, написанные от руки, и т.д.

Законодательство

Законы об информации или о конфиденциальности государственных документов могут содержать общие положения о внутренней корреспонденции. В большинстве стран от ведомств и организаций требуется разработка собственных регламентов для определения документов, относящихся к внутренней переписке.

1.5.3. Интересы, которые могут быть затронуты в результате разглашения информации

Согласно ст. 4(4) Орхусской конвенции:

- государственные органы могут отклонить просьбу о предоставлении экологической информации;
- просьба о предоставлении экологической информации может быть отклонена только в том случае, если разглашение информации затронет чьи-то законные интересы.

Приводится исчерпывающий список охраняемых интересов и условий конфиденциальности. К таковым относятся:

Конфиденциальность внутренних документов секретариата государственных органов

Как правило, эти документы относятся не к базовым компетенциям, а к внутренней деятельности государственных органов (например, документы, относящиеся к процессу внутренней перестройки, обмену информацией между разными отделами, и т.д.). Это основание для конфиденциальности можно считать рациональным, потому что им можно воспользоваться только в случае, если это четко предусмотрено законодательством страны.

Международные отношения, национальная оборона или безопасность государства

К международным отношениям, помимо прочего, относится международное сотрудничество или переговорный процесс между странами, которые могут пострадать в результате передачи запрошенной информации. К сфере государственной обороны может быть отнесена заинтересованность военных в защите секретной деятельности или сведений от любых форм доступа, в целях предотвращения снижения обороноспособности страны.

Соображения государственной безопасности предполагают наличие таких сведений, которые – в случае их разглашения – могут навредить государству или подвергнуть его риску.

Необходимо выработать строгую процедуру отнесения информации к данным категориям.

Процедура определения информации, которая может быть отнесена к государственной тайне

Как правило, закон о государственной тайне предусматривает общие критерии для информации, которая может быть отнесена к государственной тайне. На основании этих критериев специалисты в области информации готовят перечень категорий сведений, которые могут рассматриваться как государственная тайна.

В Республике Молдова, в соответствии с Законом № 245-XVI от 27.11.2008 о государственной тайне (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 45-46/123, 2009), установлены четыре степени секретности сведений, отнесенных к государственной тайне:

a) «Совершенно секретно» – степень секретности, присваиваемая сведениям, несанкционированное разглашение которых может причинить особо тяжкий ущерб интересам и/или безопасности Республики Молдова (срок секретности устанавливается до 25 лет);

b) «Секретно» – степень секретности, присваиваемая сведениям, несанкционированное разглашение которых может причинить тяжкий ущерб интересам и/или безопасности Республики Молдова (на срок до 15 лет);

c) «Конфиденциально» – степень секретности, присваиваемая сведениям, несанкционированное разглашение которых может причинить ущерб интересам и/или безопасности Республики Молдова (на срок до 10 лет);

d) «Ограниченного пользования» – степень секретности, присваиваемая сведениям, несанкционированное разглашение которых может неблагоприятно сказаться на интересах и/или безопасности Республики Молдова либо привести к разглашению сведений с грифом «Совершенно секретно», «Секретно» или «Конфиденциально» (на срок до 5 лет).

Закон «О государственной тайне» определяет основания для засекречивания сведений. Запрещается засекречивание сведений о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; о состоянии окружающей среды, качестве пищевых продуктов и предметов домашнего обихода; аварий, катастроф, опасных природных состояний и других чрезвычайных событий, угрожающих безопасности граждан; состоянии здоровья населения, его уровне жизни, включая питание, одежду, медицинское обслуживание и социальное обеспечение, а также относительно социально-демографических показателей; о фактах нарушения законности органами публичной власти и должностными лицами этих органов; о фактическом состоянии дел в сфере образования, культуры, торговли, сельского хозяйства, а также правопорядка.

Например, Закон № 1163-XIV от 26 июля 2000 о контроле экспорта, реэкспорта, импорта и транзита стратегических товаров (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 137-138, 2008) позволяет засекречивать конкретные сведения о транзите через страну ядерных отходов, транспортируемых из Болгарии в Россию, в соответствии с международным договором, ратифицированным Ре-

спубликой Молдова. Такое засекречивание можно считать разумным, так как оно призвано предотвратить террористические атаки. Однако если в ходе такой перевозки произойдет авария на железнодорожных путях, органы власти будут обязаны предпринять незамедлительные меры по оповещению населения о потенциальной опасности и без утайки предоставить им все имеющиеся сведения, в то же время принимая меры по минимализации потенциального ущерба для здоровья общественности и окружающей среды.

Отправление правосудия

Понятие «отправление правосудия» касается рассмотрения дел в рамках судебной системы и предполагает осуществление судебного процесса, чей объективный характер нельзя нарушать. В ряде случаев информация может быть неразрывно связана с делом, направленным в суд, или которое будет передано в суд. Если доведение этой информации до сведения общественности может негативно сказаться на результатах рассмотрения дела, необходимо рассмотреть этот вопрос и принять решение о присвоении этой информации временного конфиденциального статуса, вплоть до закрытия дела.

Следует заметить, что такой повод для исключения не может распространяться на некоторые материалы только в связи с тем, что в течение определенного периода времени они проходили в качестве документов в судебном процессе.

К тому же органы публичной власти могут отказать в разглашении информации в том случае, если этот факт может негативно повлиять на право человека на равноправное рассмотрение его дела в суде.

Коммерческие или промышленные тайны

Органы публичной власти имеют право исключить из общего объема информации, доступной населению, некоторые типы сведений ограниченного характера.

Для того чтобы орган публичной власти получил возможность ограничить доступ общественности к некоторым сведениям на основании принципа «коммерческой тайны», такие сведения должны удовлетворять ряду условий.

Конфиденциальный характер этих сведений должен строго защищаться национальными законами. Это значит, что рассматриваемые сведения должны быть перечислены в перечне сведений, отнесенных к коммерческой или промышленной тайне.

В вопросе о конфиденциальности сведений следует руководствоваться принципом защиты «законных экономических интересов». Например, если определенная компания превысила допустимые объемы выбросов и была вынуждена заплатить штраф, то ни сведения о выбросах, ни информация о штрафе не могут считаться секретными.

! Информация о загрязняющих веществах, относящаяся к защите окружающей среды, не может считаться коммерческой тайной.

Законодательство некоторых стран предусматривает для компаний обязательную подачу заявлений с просьбой засекречивания тех или иных сведений, которые они должны передать органам публичной власти. Такие заявления подаются вместе с информацией или сведениями и должны содержать основания для засекречивания. После этого уполномоченный государственный служащий из данного органа публичной власти решает, насколько обосновано полученное заявление. И даже если поступает заявление на получение таких сведений, госслужащий, как и раньше, обязан установить, не принесет ли в данном конкретном случае разглашение сведений больше пользы, чем сохранение их в секретности.

Закон о коммерческой тайне № 110-XIII от 6 июля 1994 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 13, 1994) предусматривает, что «сведения о загрязнении окружающей среды, [...], несоблюдении правил охраны труда, реализации продукции, причиняющей вред здоровью потребителей, а также о других нарушениях законодательства и размерах причиненного при этом ущерба» не могут относиться к объектам коммерческой тайны. Вот почему ограничение доступа к таким сведениям не может считаться законным.

Право на интеллектуальную собственность

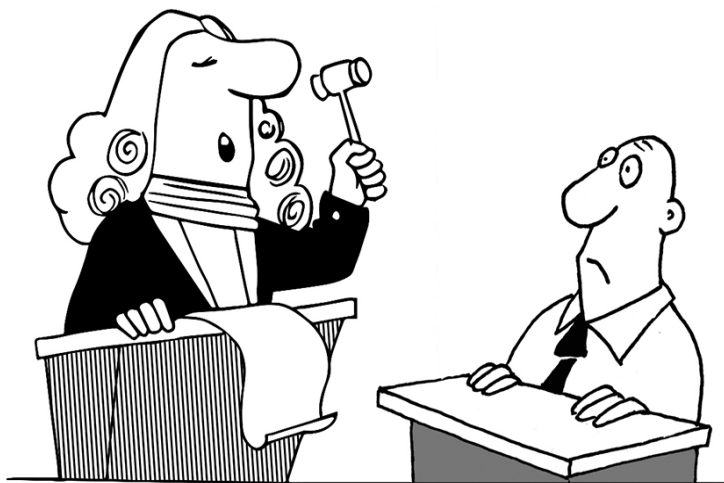
Право на интеллектуальную собственность имеет два основных аспекта³:

- промышленная собственность. К ней относятся, в основном, защита изобретений, знаков (торговых марок, марок услуг) и промышленных проектов, а также борьба с нелояльной конкуренцией.

³ См., например, www.wipo.org/eng/dgtext.htm

Кроме того, к сфере промышленной собственности относится защита географических данных (с указанием источника и данных о происхождении).

• авторское право. Распространяется на оригинальные произведения в области литературы и искусства. Форма создания этих произведений может быть: устной, символической, музыкальной, изобразительной, в виде трехмерных объектов или это может быть сочетание этих методов (в случае оперы или кинофильма).



! Доклады и исследования, подготовленные госслужащими в рамках исполнения ими служебных обязанностей, не могут быть объектом защиты авторских прав.

Проблемы, касающиеся авторских прав и интеллектуальной собственности, основательно регулируются Гражданским Кодексом, множеством международных соглашений в данной области и Законом об авторских и смежных правах № 139 от 02.07.2010 (Monitorul Oficial, nr. 191-193/630 din 01.10.2010).

Личные данные

Органы публичной власти имеют право закрыть доступ к сведениям, которые могут нарушить право человека на частную жизнь.

Лицо, в отношении которого поступил запрос на получение личных данных, может отказаться от своего права на конфиденциальность.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

Если госслужащему становится очевидной важность разглашения сведений, он должен обратиться к лицу, в отношении которого поступил запрос на получение информации, с просьбой отказаться от права на защиту частной жизни по поводу этих конкретных сведений. Примером подобной ситуации могут служить медицинские сведения о лице в ситуации, когда предполагается, что вследствие выброса вредных веществ был нанесен ущерб здоровью людей.

Несмотря на то, что указанное исключение не распространяется на юридических лиц, его можно применять для защиты сведений о найме сотрудников, заработной плате и здоровье сотрудников. Как правило, конфиденциальность данных и/или личных дел подлежит защите.

К этой категории не могут быть отнесены разрешения и лицензии, выданные компаниям или предпринимателям.

Интересы третьих лиц

Как правило, в национальном законодательстве предусмотрено требование в адрес физических и юридических лиц о необходимости представления (как правило, систематического) определенных сведений (например, данных о выбросах, отчетов, финансовой информации, и т.д.). В отдельных случаях компании, частные лица или организации добровольно представляют сведения органам публичной власти.

Такие сведения носят конфиденциальный характер только если:

- их разглашение может иметь негативные последствия непосредственно для источника, а также
- источник (например, третье лицо) не согласен на разглашение информации.

Информация о редких биологических видах

Органы публичной власти вправе отказаться предоставить в распоряжение общественности сведения, которые могут иметь негативное воздействие на окружающую среду. Такое исключение позволяет правительствам, в том числе и путем засекречивания сведений, обеспечить защиту природоохранных зон, таких как места размножения редких биологических видов. В законодательстве Республики Молдова такие ограничения не предусмотрены.

В основном законе о доступе к информации, а также в специальных законах не существует ограничений в отношении сведений – например, о гнездовьях редких видов птиц.

Проект закона «О доступе общественности к экологической информации», утвержденный Правительством РМ, содержит дополнительные положения для тех случаев, когда органы публичной власти имеют право отказать в рассмотрении заявления на получение доступа к информации о защите окружающей среды, к которой относятся, например, сведения о местах нахождения редких видов.

Исключения из исключений (сведения о выбросах)

Как уже было сказано выше, Орхусская конвенция придает большое значение информации о выбросах загрязняющих веществ. Помимо очевидной важности таких сведений, можно привести еще один аргумент: выбросы, произведенные промышленным предприятием, откровенно говоря, попадают в сферу, относящуюся к национальному наследию, – в воздух, воду, почву – находящуюся далеко за пределами места положения данного предприятия. Они влияют на состояние окружающей среды, а это касается любого лица. Наконец, с помощью специального оборудования, установленного у стен данного предприятия, можно произвести необходимые замеры.

! Всякий раз, получая заявление, необходимо учитывать важность информации и ее социальный характер.

Сведения о выбросах, о которых говорится в Конвенции, содержат данные о следующих типах выбросов:

- загрязняющие вещества (например, химические продукты);
- загрязняющие материалы (например, отходы);
- факторы (например, шум или радиация), влияющие на три элемента окружающей среды: воду, воздух, почву.

1.5.4. Проверка общественного интереса

Обязанность – статья 4 параграф (5) Конвенции

Получив любой запрос на предоставление информации, органы публичной власти обязаны проверить следующее:

- что их решение об интерпретации исключений носит ограничительный характер;
- что разглашение информации будет иметь негативные последствия для определенных интересов, находящихся под охраной в виде исключений, связанных с данной проблемой;
- что общественные интересы не превышают конкретные указанные интересы.

Учет интересов общественности пока еще не стал широкой практикой во многих странах Восточного Партнерства. Поэтому в данном регионе нельзя найти примеры. В других регионах можно услышать конкретные заявления по этому поводу. Например, в Ирландии, народный адвокат сделал вывод о том, что ежедневные отчеты о контроле качества воды не могут считаться внутренними сведениями. Народный адвокат пошел еще дальше и признал, что и в том случае, когда определенные сведения могут быть отнесены к личной переписке, защита потока информации внутри органа публичной власти (факт, приводимый в качестве основания для засекречивания информации) не может служить достаточным основанием в том случае, когда речь идет об интересе общественности к информации о качестве питьевой воды.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

При сравнении общественного интереса с теми интересами, которые могут быть затронуты в результате разглашения информации, необходимо ответить на следующие вопросы:

- Не нанесет ли само решение о неразглашении информации значительный ущерб безопасности государства, окружающей среде и третьим лицам?
- Соответствует ли решение о неразглашении информации основным принципам Орхусской конвенции и внутреннего законодательства о свободе доступа к информации? Как правило, их цель – придать открытый характер и гласность деятельности правительства.
- Если ответы на эти вопросы отрицательные, то действительно ли есть очевидное и твердое основание для данного решения?

1.5.5. Отделение информации

Обязанность – Статья 4 параграф (6) Конвенции

Во всех случаях, когда орган публичной власти считает определенную информацию секретной, он должен (по мере возможности) отделить эту часть информации от остальной части, не отнесенной к конфиденциальной, и предоставить в распоряжение заявителя все незасекреченные части. Это положение нашло отражение в ст. 7 (3) Закона о доступе к информации.

Орган публичной власти должен сообщить заявителю о факте исключения определенной части информации и причинах ее засекречивания. Для этого ст. 7 (3) закона о доступе к информации требует, чтобы опущенные части информации были отнесены поставщиком информации к государственной тайне, коммерческой тайне или конфиденциальной информации о частном лице.

1.5.6. Ответственность за неисполнение требования о предоставлении экологической информации

Статья 71 Кодекса о правонарушениях РМ № 218-XVI от 24.10.2008 (Monitorul Oficial, nr. 3-6/15 din 16.01.2009) предусматривает ответственность за преднамеренное нарушение правовых положений о доступе к информации или петициях, что влечет за собой наложение штрафа на физических лиц в размере от 15 до 25 условных елиниц и на должностных лиц в размере от 30 до 50 условных единиц. Представление в ответ на полученное заявление ошибочных данных влечет за собой наложение штрафа на должностных лиц в размере от 45 до 55 условных единиц.

Статья 72 «Незаконное препятствование доступу к документам Архивного фонда» предусматривает, что незаконное препятствование должностным лицом доступу к документам Архивного фонда влечет наложение штрафа в размере от 10 до 20 условных единиц.

Статья 98 «Использование ложных или вводящих в заблуждение указаний при маркировке товаров» предусматривает, что использование ложных или вводящих в заблуждение указаний при маркировке товаров в целях введения в заблуждение потребителя относительно качества, количества, свойств, назначения, ценности или даты изготовления товаров или оказания услуг, а также относительно производителя и его места нахождения влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 40 до 50 условных единиц, на должностных лиц в размере от 150 до 200 условных единиц и на юридических лиц в размере от 200 до 300 условных единиц.

Фальсификация информации о состоянии и использовании земельных участков согласно ст. 115 п. (4) влечет за собой наложение штрафа на юридических лиц в размере от 50 до 100 условных единиц и на должностных лиц в размере от 200 до 300 условных единиц.

В параграфе (3) статьи 119 «Нарушение порядка охраны и использования недр» предусмотрены санкции за представление недостоверной информации о количестве и качестве добытых полезных ископаемых, что влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 10 до 20 условных единиц, на юридических лиц в размере от 50 до 100 условных единиц с лишением или без лишения в обоих случаях права осуществлять определенную деятельность на срок от 3 месяцев до 1 года.

Статья 145 «Недопущение инспектирования объектов или непредоставление сведений о состоянии окружающей среды» предусматривает, что воспрепятствование доступу государственных инспекторов по экологии для инспектирования объектов и отказ от предоставления сведений, а также предоставление недостоверных сведений о состоянии окружающей среды влекут наложение штрафа на физических лиц в размере от 10 до 20 условных единиц и на юридических лиц в размере от 300 до 400 условных единиц с лишением или без лишения в обоих случаях права осуществлять определенную деятельность на срок от 3 месяцев до 1 года.

В параграфе (4) статьи 154 предусмотрены санкции за утаивание информации или умышленное предоставление недостоверной или неполной информации о распоряжении отходами, а также об аварийном сбросе, что влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 40 до 50 условных единиц или назначение наказания в виде неоплачиваемого труда в пользу общества на срок до 60 часов, на юридических лиц в размере от 300 до 500 условных единиц с лишением или без лишения в обоих случаях права осуществлять определенную деятельность на срок от 6 месяцев до 1 года.

В параграфе (5) статьи 155 «Нарушение правил осуществления ядерной и радиологической деятельности» предусмотрены санкции за сокрытие случаев обнаружения, хищения, утраты источников ионизирующего излучения, ядерных материалов, нарушения целостности радиоактивных источников или неинформирование в течение 24 часов Национального агентства по регулированию ядерной и радиологической деятельности о таких фактах, что влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 10 до 50 условных единиц, на должностных лиц в размере от 75 до 100 условных единиц, на юридических лиц в размере от 200 до 400 условных единиц.

Статья 330 «Непредставление в установленный срок статистических сведений или сообщение недостоверных статистических сведений» предусматривает, что непредставление в установленный срок статистических сведений или сообщение недостоверных статистических сведений или не в полном объеме полномочным органам влечет наложение штрафа в размере от 20 до 70 условных единиц.

Еще шире этот вопрос нашел отражение в уголовном законодательстве (статьи 180 и 225 Уголовного Кодекса Республики Молдова, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, № 128-129, 2002).

Так, в статье 180 «Умышленное нарушение законодательства о доступе к информации» установлено, что умышленное нарушение должностным лицом законной процедуры обеспечения и осуществления права на доступ к информации, повлекшее причинение ущерба в значительных размерах правам и охраняемым законом интересам лица, запросившего информацию об охране здоровья населения, общественной безопасности, охране окружающей среды, наказывается лишением свободы на срок до 3 лет или лишением права занимать определенные должности или осуществлять определенную деятельность на срок до 5 лет.

А статья 225 «Умышленное сокрытие или предоставление недостоверных данных о загрязнении окружающей среды» предусматривает следующее:

«(1) Умышленное сокрытие должностным лицом либо лицом, управляющим коммерческой, общественной или иной негосударственной организацией, а также юридическим лицом данных или умышленное предоставление ими недостоверных данных об авариях с чрезмерным загрязнением окружающей среды, радиоактивным, химическим, бактериологическим загрязнением или с другими последствиями, опасными для жизни или здоровья населения, а равно данных о состоянии здоровья населения, пострадавшего от загрязнения окружающей среды, если эти действия повлекли по неосторожности:

- а) массовое заболевание людей;
- б) массовую гибель животных;
- в) смерть человека;
- г) иные тяжкие последствия,

наказываются штрафом в размере от 300 до 800 условных единиц или лишением свободы на срок от 3 до 7 лет с лишением в обоих случаях права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 2 до 5 лет, а юридическое лицо наказывается штрафом в размере от 1000 до 3000 условных единиц с лишением права заниматься определенной деятельностью.

(2) Те же действия, повлекшие смерть двух или более лиц, наказываются лишением свободы на срок от 5 до 10 лет, а юридическое лицо наказывается штрафом в размере от 3000 до 6000 условных единиц с лишением права заниматься определенной деятельностью или с ликвидацией юридического лица».

ПРИМЕР ДЕЛА

I. Дело Международной экологической ассоциации «Eco-TIRAS» против Кишиневского муниципального совета, «S.T.R Engineering Consulting» S.R.L. (Италия) в качестве третьего лица, об аннулировании решения (дело 3-860/2011)

[Дело возбуждено в связи с нарушением права общественности на участие в процессе принятия решений, предусмотренного статьей 6 Орхусской конвенции.]

По существу, решением Кишиневского муниципального совета № 3/20 от 23 марта 2010, в пользование фирмы «S.T.R Engineering Consulting» S.R.L. (Италия) был отведен участок земли площадью 10,0286 га по ул. Лунка Быкулуй с правом суперфиция (правом собственности на строения и т.д.), для проектирования и строительства мусоросжигающего завода для твердых отходов и ила. Законность данного решения была оспорена Международной экологической ассоциацией «Eco-TIRAS», которая и подала предварительное заявление, в котором потребовала аннулировать решение в связи с тем, что оно противоречит нормам национального законодательства в области окружающей среды в отношении права общественности выражать свою позицию по решениям (действиям), касающимся окружающей среды, а также нормам Орхусской конвенции.

Податель заявления не получил ответа в течение месяца – в срок, предусмотренный ст. 15 Закона об административном суде, в связи с чем подал исковое заявление в административный суд, в котором и потребовал аннулировать решение. В целях обеспечения иска заявитель также потребовал приостановить действие обжалованного административного акта.

В исковом заявлении были сформулированы следующие мотивы:

1. Один из принципов, включенных в ст. 3 d) Закона об охране окружающей среды, четко предусматривает, что проектирование, размещение и ввод в эксплуатацию объектов социально-экономического назначения, выполнение программ и работ, предполагающих изменение окружающей среды или некоторых ее компонентов, допускаются только при условии информирования (органами местного публичного управления и пользователями) и **с согласия населения, проживающего в пределах санитарно-защитной зоны соответствующего объекта, на этапах его проектирования и размещения не позднее чем за 30 дней до составления материалов об отводе земли** согласно закону.

В соответствии со ст. 30 c) того же закона, государство обеспечивает гражданам право участвовать в обсуждении законопроектов, экономических или иных программ, посвященных полностью или частично охране среды или использованию природных ресурсов; право на получение информации и консультации относительно проектов размещения и строительства объектов, оказывающих вредное воздействие на среду, восстановления и благоустройства территорий, городских и сельских населенных пунктов.

Местный орган публичной власти проигнорировал указанные положения закона.

2. Согласно ст. 6 2) Орхусской конвенции, заинтересованная общественность информируется, в зависимости от обстоятельств, либо путем публичного уведомления, либо в индивидуальном порядке, **о начале процедуры принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, адекватно, своевременно и эффективно.** Так, согласно п. 3) той же статьи, **процедуры участия общественности предусматривают разумные сроки осуществления различных этапов, которые обеспечивают достаточное время для информирования общественности** в соответствии с п. 2), и достаточное время **для подготовки и эффективного участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.**

В идеале местный орган публичной власти должен был в соответствии с п. 1 а) статьи 6 Орхусской конвенции применить положения, регулирующие участие общественности в процессе подготовки и принятия решений в отношении любых видов деятельности, подлежащих процедуре разрешения и перечисленных в Приложении к Конвенции.

В свою очередь, п. 5 Приложения 1 к Конвенции содержит **и такой вид деятельности, как обработка и удаление отходов, начало и осуществление которого не может иметь место без участия общественности в процессе принятия решений.**

3. Согласно ст. 6 закона № 239 от 13.11.2008 о прозрачности процесса принятия решений гражданами, созданные в соответствии с законом объединения, иные заинтересованные стороны вправе:

- a) участвовать в установленном настоящим законом порядке в процессе принятия решений на любом его этапе;
- b) запрашивать и получать сведения, относящиеся к процессу принятия решений, включая получение проектов решений вместе с сопутствующими материалами, в соответствии с Законом о доступе к информации;
- c) предлагать органам публичной власти инициировать разработку и принятие решений;
- d) представлять органам публичной власти рекомендации по обсуждаемым проектам решений.

Все эти права были нарушены. Кроме того, Совет проигнорировал и целый ряд требований, предусмотренных ст. 8-11 указанного закона.

Как следует из приведенных положений закона, Совет не известил общественность о своем намерении отвести участок земли под строительство мусоросжигающего завода и не вынес на публичное обсуждение возможность отведения именно этого участка под осуществление работ по переработке отходов, не инициировал публичные слушания, и т.д. Таким образом, мы считаем, что игнорирование указанных положений привело к нарушению права широкой общественности на участие в процессе принятия решений.

Более того, принятие оспоренного решения лишило общественность возможности подготовиться к обсуждению и / или эффективно участвовать в дебатах, которые должны были быть организованы.

В юридическом плане, заявление основывалось на положениях ст. 3 d) Закона об охране окружающей среды, ст. 6 Закона о прозрачности процесса принятия решений, ст. 14-17, 19, 21, 24 (1) b) Закона об административном суде.

Решением Кишиневского Апелляционного суда от 13 декабря 2011 исковое заявление было принято полностью, а оспоренное решение было аннулировано.

Это решение суда было оспорено в кассационной жалобе адвокатом третьей стороны 28 июня 2012 г., Верховный Суд рассмотрел кассационную жалобу «S.T.R. Engeneering Consulting» SRL (Италия) и своим решением принял ее и отменил решение Кишиневского Апелляционного Суда от 13 декабря 2011 г. в полном объеме, а также отклонил иск истца.

3. Не было соблюдено законодательство об охране окружающей среды (ст. 9 п. 3):

- для оспаривания действий или бездействия частных лиц, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде;
- для оспаривания действий или бездействия государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящегося к окружающей среде.

ВВЕДЕНИЕ

Решения, касающиеся нормального развития любого населенного пункта, будь то город, коммуна или даже страна, должны приниматься его руководителями и жителями совместно. Когда примар приглашает к обсуждению граждан населенного пункта, чтобы узнать у них, где лучше всего обустроить рынок, а какая-то группа людей собирает подписи за то, чтобы примэрия заасфальтировала какую-то окраинную дорогу, когда то или иное министерство организует дебаты по проекту отчета об Оценке воздействия на окружающую среду для запланированного проекта в сфере хозяйственной деятельности, а за заседаниями Парламента наблюдают члены экологических организаций, которые поддерживают проект закона, тогда можно говорить об участии общественности.

Участие общественности является одним из требований хорошего функционирования общества, так как никто не имеет монопольное право на принятие хороших решений и никто не может похвастаться тем, что знает абсолютно все. Мы считаем, что широкое участие общества – это та привычка, которую могут усвоить как те, кто принимает решения, так и те, кого они касаются.

Кто относится к заинтересованной общественности?

Заинтересованная общественность – это группа граждан или объединений граждан, которых касаются или коснутся данные решения, или те, кто заинтересован в процессе принятия решений, но кто не несет ответственность за эти решения в рамках своих должностных обязанностей.

Принятые решения могут касаться: местного населения, представителей местного бизнеса, муниципальных предприятий, неправительственных организаций (НПО), и т.д.

Участие всех желающих привело бы к существенному затягиванию процесса и к повышению его затратности. В связи с этим, такая процедура ограничивается теми лицами, которых данное решение коснется в большей или в меньшей степени, а также теми, кто проявляет заметный интерес к участию: любыми НПО (кто, по крайней мере, в качестве одной из своих задач видит защиту окружающей среды), потребительскими ассоциациями, научно-техническими кругами, проявляющими профессиональный интерес к любому проекту, и др.

Статья 6.2 Конвенции обязывает органы публичной власти информировать заинтересованную общественность о процессе принятия решений. В дополнение к этому устанавливается, кого именно можно считать заинтересованной общественностью (Статья 2.4-5.). Согласно Конвенции, это может быть любое физическое или юридическое лицо, которое:

- может затрагиваться принятым решением (не только местное население, но и предприятия, местные общественные организации, НПО), или которое
- может быть заинтересовано в процессе принятия решений. Это могут быть любые НПО, одной из уставных задач которых является охрана окружающей среды. Например, НПО, расположенная в другом населенном пункте, но чья деятельность касается предмета принимаемого решения, должна рассматриваться как заинтересованная сторона в процессе принятия решений и должна быть отнесена к категории заинтересованной общественности и, соответственно, приглашена к участию в процессе принятия решений.

Преимущества участия общественности

Охрана окружающей среды представляет собой сотрудничество, для которого нужны серьезные усилия со стороны государственных организаций, НПО, частных лиц и предпринимателей. В



ГРАЖДАНЕ: ПАРТНЕРЫ ИЛИ ПРОБЛЕМА?!

связи с этим участие в процессе принятия решений приобретает особую важность. Привлечение общественности к этому процессу может принести пользу каждой стороне и обществу в целом.

Участие общественности в процессе принятия решений – двусторонний процесс. С одной стороны, это моральная обязанность, так как государственные органы действуют в интересах общества. А с другой стороны, благодаря участию общественности, должностные лица, которые принимают решения, могут таким образом получить информацию о желаниях и чаяниях общества, а также о том, насколько их действия и решения соответствуют ожиданиям общества.

Возможность участия в процессе принятия решений дает общественности целый ряд преимуществ.

Государственные органы могут получить следующие преимущества:

- прояснить общие предпочтения общественности;
- общественность знакомится с планами развития и проблемами в процессе принятия решений;
- общественность получает знания о том, как проходит подготовка, реализация планов и мониторинг проектов;
- общественность приобретает навыки решения проблем;
- улучшаются способности представителей общественности, участвующих в политической жизни местного сообщества;
- растет уровень удовлетворенности решениями, принимаемыми государственными органами, и степень доверия к ним.

Привлекая общественность на ранних этапах процесса принятия решений, информируя ее о следующих шагах, власти тем самым получают предварительную реакцию активного сегмента населения на содержание обсуждаемого документа. Это может стать отправной точкой для завершения работы над проектом решения. В некоторых случаях, отметив единодушную негативную реакцию населения, исполнительный орган власти может отказаться от идеи принимать данное решение.

Предварительное знакомство граждан с положениями обсуждаемого проекта закона даст возможность подготовить заинтересованную часть общества к будущим изменениям. Совещания с общественностью по важным решениям государственной администрации, особенно в тех случаях, которые затрагивают жизненные интересы граждан (вырубка деревьев и кустарников, строительство экологически опасных объектов, сокращение зон отдыха, и т.д.), учет их мнения позволит избежать возможные конфликты между государственными органами и населением.

Несмотря на то, что большинство решений готовятся специалистами и, казалось бы, представителям НПО, других групп граждан было бы трудно к ним что-либо добавить, нередко встречаются и другие примеры. Новая точка зрения неспециалиста в данном вопросе может предложить более эффективный путь к достижению той же цели, чем путь, предлагаемый государственным органом. Высокий уровень развития НПО, наличие у них эрудированных экспертов не исключает возможности того, что у них появятся замечательные идеи о том, как лучше сформулировать решение и добиться лучших результатов в будущем. Все это вместе послужит повышению качества обсуждаемого документа и принятию более обоснованных решений государственными органами.

Активное привлечение заинтересованной общественности государственными органами к процессу принятия решений преследует цель создания лучшего представления о деятельности этих органов, повышения их престижа и формирования их положительного имиджа, что является немаловажным аспектом в процессе подготовки к выборам и другим видам деятельности, требующим поддержки населения.

Общие подходы к участию общественности

Концепция участия общественности основана на двух базовых подходах:

- граждане имеют право участвовать в подготовке принципиальных решений, которые затронут их жизнь;
- благодаря активному участию заинтересованной общественности может улучшиться качество принимаемых политических и административных решений.

Косвенным позитивным эффектом участия для властей является укрепление их авторитета и гарантия, что общественность впоследствии не будет критиковать власть за принятое решение, поскольку разделила ответственность за него.

Участие общественности открывает возможности для принятия более успешных и устойчивых решений.

Успешными решениями можно считать те, которые соответствуют потребностям большинства, имеют более длительный срок действия и более жизнеспособны. Успешные решения направлены на повышение качества жизни каждого отдельного человека. При глобальном подходе к рассмотре-

нию той или иной проблемы появляется возможность позаботиться об одновременном улучшении социальных, экономических и экологических условий.

Чем больше людей принимает участие в этом процессе, тем более широкий опыт будет к нему привлечен. В то же время, будет представлено множество точек зрения, а также такие сведения о местных условиях, которые могут быть не всем известны. Если в процессе принятия решений будет учитываться более широкий опыт и спектр личных мнений, появится намного более высокая вероятность, что такое решение будет «правильным», так как в таком случае было учтено больше аспектов и факторов риска.

2.1. ВЕРОЯТНЫЕ ТРУДНОСТИ И ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ МОМЕНТЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ПРОЦЕССУ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Первое, к чему должны быть готовы органы публичной власти, это необходимость увеличить срок для установления контактов и поддержания диалога с общественностью. Даже если у них нет специальных отделов по связям с общественностью (их вообще очень мало), в любом случае руководители должны запланировать себе достаточно много времени на различные встречи и дискуссии.

Во-вторых, понадобятся дополнительные средства для информирования жителей республики, города, села, сбора и обработки данных, размещения материалов в СМИ. Расходы потребуются на самое простое объявление, листовку, и еще больших затрат потребует публикация полных текстов политик или даже проведение полноценного социологического опроса. Есть необходимость в привлечении квалифицированных специалистов, которым нужно платить. Могут возникнуть и другие проблемы, но этот факт не должен влиять на намерения государственных органов вынести на публичное обсуждение решения, касающиеся окружающей среды.

Участие общественности не гарантирует тот факт, что принятое решение всех удовлетворит, поскольку разные группы лиц имеют разные приоритеты и потребности. Несомненно то, что некоторые интересы следует учитывать на начальных этапах процесса планирования, когда гораздо легче что-то исправить, чем на более поздних этапах, когда даже незначительные изменения могут привести к серьезным затратам финансов и времени. Однако даже в случае, когда какая-то часть населения не согласна с принятым решением, существует гораздо более высокая вероятность того, что она поймет причины для его принятия.

Разные уровни привлечения общественности к участию:

Степень привлечения общественности к участию в конкретном процессе зависит от ряда факторов, в том числе:

- от ожидаемого результата;
- масштабности процесса;
- кто конкретно и сколько человек примут участие в процессе;
- результат обеспечит урегулирование проблем на национальном, региональном или местном уровне, и т.д.

Те лица, которых процесс принятия решений или подготовки политических документов должен затронуть в максимальной степени, должны получить больше возможностей для влияния на результат.

Синдром «МНК»

В ходе дискуссий об участии общественности невозможно обойти вниманием синдром «МНК» - «Меня это не касается». Чаще всего проявления этого синдрома можно заметить в жилых кварталах с четко проведенными границами.

В первую очередь, он выражается в сопротивлении граждан любым новым планам развития и проявляется в тех случаях, когда люди считают, что проекты, планы строительные работы такого рода могут отразиться на стоимости их собственности и на безопасности в зоне их проживания.

Стратегия борьбы с синдромом МНК заключается в работе с людьми, с целью повысить уровень взаимопонимания и учесть законные интересы людей на этапе разработки новых проектов.

2.2. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Независимо от региона или населенного пункта, базовые принципы участия общественности остаются неизменными.

Поэтому эти принципы должны соблюдаться при разработке процедуры участия общественности:

- общественность привлекается на начальном этапе, когда есть возможность повлиять на процесс принятия решений, т.е. на стадии подготовки проекта решения;

- устанавливаются разумные сроки для участия;
- обеспечивается эффективное информирование общественности о возможностях участия;
- общественности предоставляется базовая информация;
- в распоряжение общественности предоставляется вся доступная информация, используемая в процессе принятия решений;
- общественности дается возможность выдвигать предложения, комментарии и замечания;
- решения принимаются с учетом поступивших предложений, комментариев и замечаний;
- общественность уведомляется об окончательном решении и порядке его отмены.

2.2.1. Привлечение общественности на начальном этапе, когда есть возможность повлиять на процесс принятия решений

Привлечь общественность на начальном этапе означает дать ей возможность принять участие в процессе тогда, когда еще возможен выбор любого варианта и когда такое участие будет действительно эффективным. Этот факт позволяет избежать долгих дискуссий после принятия решения, потому что все разгласия уже были учтены.

Принятое решение будет утверждено настолько быстро, насколько открытым, честным и ответственным был процесс его принятия.



2.2.2. Разумные сроки

Все этапы процесса принятия решений с участием общественности должны предполагать определенные сроки, которые позволят общественности участвовать наиболее эффективно, учитывая необходимое время на:

- получение базовой информации общественностью;
- запрос на получение дополнительной информации от государственных органов;
- изучение предоставленной информации;
- подготовку к участию в слушаниях или дебатах;
- эффективное участие общественности во всех указанных процедурах.

Определение разумных сроков будет полезным и для государственных сроков, потому что в таком случае у них будет достаточно времени на обработку информации, предоставленной общественности. Для разных процедур оптимальными будут различные сроки, однако важно не забывать о том,

что слишком большие сроки могут привести к пассивности людей.

2.2.3. Эффективное информирование общественности о возможности участия в процессе принятия решений

Информация об участии общественности должна быть представлена в доступной форме как можно более широкому кругу лиц. Существует два официальных способа информирования общественности:

- публичное оповещение;
- индивидуальное уведомление (подробнее об этом см. п. 2.3).

Оповещение должно быть:

- полным, т.е. содержать всю необходимую информацию для обеспечения эффективного участия;
- своевременным, оставляя время на обсуждение проекта;
- доступным – понятным как заинтересованным лицам, так и широкой общественности.

Органы публичной власти могут использовать различные пути, чтобы сделать информацию о возможностях участия как можно более наглядной для всех заинтересованных групп общества. В современном обществе, перенасыщенном информацией, привлечение внимания лиц, к которым хотят обратиться государственные органы, может оказаться чрезвычайно трудной задачей. Можно использовать следующие средства оповещения: публикации в газетах, другие широко распространяемые печатные издания, распространение объявлений в электронных СМИ, размещение объявлений в местах интенсивного движения транспорта. Помещение небольшого объявления в газету, среди сотен других, не может считаться эффективным средством оповещения.

2.2.4. Базовая информация

Для обеспечения эффективного участия необходимо представить всю базовую информацию. Общественность должна знать:

- какие действия предусмотрены и на основании какого спроса будет принято решение;
- характер возможных решений или их проект;
- какой орган публичной власти несет ответственность за принятое решение;
- процедура участия общественности;
- подлежит ли указанная деятельность процедуре оценки воздействия на окружающую среду на национальном или трансграничном уровне.

2.2.5. Доступ к изучению информации

Органы публичной власти обязаны предоставлять заинтересованной общественности, в ответ на ее просьбу и безвозмездно, доступ ко всей информации, имеющейся в их распоряжении, касающейся принимаемого решения. Должна быть предоставлена вся информация, относящаяся к данному вопросу, т.е. информация в любой форме. Ограничение информации, представленной в отчетах и сводках, недопустимо.



Допускается оплата определенных услуг органами публичной власти, в разумных пределах, например за копирование документов. Размер оплаты, однако, должен включать в себя себестоимость копии, не включая в эту сумму плату, связанную с трудом по ее производству.

2.2.6. Возможность представления замечаний

Любой представитель общественности в рамках процедуры общественного участия вправе представлять замечания, информацию, аналитические данные, мнения. Возможности их представления обусловлены выбранным процессом принятия решений и требованиями национального законодательства. Эти возможности могут предполагать направление замечаний в письменной или устной форме, во время публичных слушаний или в течение определенного периода времени, отведенного на публичные дебаты. Замечания и предложения могут принимать вид информативных записок, предложений, аналитической информации, мнений, альтернативных решений, официальных рекомендаций, и т.д.



Органы публичной власти не имеют права отклонять ни одно из таких замечаний, записок, аналитических данных или мнений на том основании, что представитель общественности не относится к заинтересованной общественности.

Ответы на письменные предложения и возражения должны также даваться в письменном виде. В том случае, когда принимающий решение орган публичной власти не согласен, полностью или частично, с замечанием или предложением, он обязан привести аргументы в пользу своей точки зрения и объяснить дальнейший способ решения спора.

Ответственный за этот процесс орган публичной власти обязан вести учет замечаний и предложений, которые должны быть включены в материалы, которые должны стать основанием для принятия решения.

Обеспечение возможности общественности представлять предложения и возражения полезно даже в том случае, когда это не предусмотрено законом. Такой путь изучения общественного мнения является наиболее успешным. Кроме того, с его помощью можно получить полезную информацию для подготовки решения.

2.2.7. Решение, в котором надлежащим образом учитываются замечания / предложения общественности

Органы публичной власти обязаны изучить надлежащим образом комментарии, представленные общественностью в процессе принятия решения. «Учитывать надлежащим образом» означает, что органы публичной власти обязаны:

- изучить предложения и возражения;
- ответить на эти предложения и возражения или их элементы, содержащие обоснованные опасения в связи с окружающей средой или общественным здоровьем;
- разработать меры или решения, которые должны устранить причины таких опасений.

Органы публичной власти не обязаны отвечать на каждое возражение в отдельности. Если общее количество предложений и возражений не велико, можно ответить сразу на все в письменном виде или во время общественного собрания. Однако если количество предложений и возражений

велико, органы публичной власти должны их изучить, сгруппировать по содержанию, и ответить на них при подготовке окончательного решения.

2.2.8. Оперативное информирование общественности о принятом решении

Органы публичной власти обязаны оповестить общественность о принятом решении. Эта обязанность предполагает не только информирование участников процедуры или заинтересованной общественности, но и оповещение (информирование) широких масс населения.

! Общественности должен быть представлен текст решения со всеми аргументами и выводами, на которых оно было основано.

На этом этапе общественности необходимо представить всю необходимую информацию о возможности обжаловать решение, принятое органом публичной власти.

2.2.9. Уровни участия общественности в процессе принятия решений

Независимо от сложности обсуждаемой проблемы, времени, отведенном на этот процесс, и других факторов, существуют четыре уровня участия общественности в процессе принятия решений.

(а) **Передача информации.** Орган публичной власти или неправительственная организация формулируют и распространяют по всем доступным им каналам максимальный объем информации о намерении, содержании проекта решения и способе его обсуждения.

Те же действия предпринимают компании, заинтересованные в получении положительных отзывов от представителей общественности.

На этом уровне поток информации имеет одностороннее направление – в адрес населения. Случается, что орган публичной власти ограничивается простым оповещением, считая, что тем самым выполнил свой долг. В таком случае страдает как содержание решения, так и престиж учреждения.

(b) **Консультации с общественностью.** На этом уровне предполагается установить и поддерживать живой диалог между авторами подлежащего обсуждению предложения и заинтересованными группами граждан, независимыми экспертами, представителями НПО, и т.д. Органы власти объясняют и аргументируют предложенные действия, а другая сторона анализирует информацию, выражает свою точку зрения, формулирует конкретные предложения. Консультации могут быть как прямыми (встречи по месту жительства, дискуссии с экспертами, лидеры НПО), так и косвенными (социологический опрос, и т.д.)

(c) **Сотрудничество сторон.** На этом уровне предполагается установить сотрудничество между представителями органов власти, бизнеса (когда затронуты его интересы) и общественности по поводу подготовки проекта решения в окончательном варианте. Это очень важный и ответственный момент, в который вовлечен широкий круг лиц, действительно способных повысить качество принятого решения. Органы публичной власти редко по собственной инициативе подключают представителей общественности к группам по подготовке окончательных проектов решений.

Привыкнув к мысли, что общественность нужно информировать обо всех своих действиях, спрашивать ее мнение, органы публичной власти должны установить с общественностью партнерские отношения, в т.ч. привлекая ее представителей к подготовке планов и программ действий.

(d) **Делегирование полномочий.** Это высший уровень участия, когда уполномоченные представители общественности участвуют в заседаниях советов разных уровней, коллегиальных органов власти, имея возможность выступать и выражать мнение населения, иногда обладая также правом решающего голоса.

Очевидно, что такое делегирование полномочий не имеет место по каждому обсуждаемому вопросу, а только в случае крайней необходимости. Для обеспечения непрерывного процесса участия, НПО и Правительство могут заключать долгосрочные соглашения о сотрудничестве, в которых предусмотрен представительский механизм, в т.ч. статус члена в органах власти, которые принимают решения.

2.2.10. Этапы привлечения общественности

Время, потраченное на привлечение общественности к участию в конкретном процессе, можно условно разделить на несколько этапов.

Первый этап — население оповещается о проекте решения письмом и/или доведением проекта решения до сведения общественности. Создаются все возможности для ознакомления общественности с проектом и запрошенными материалами.

Второй этап — общественность имеет возможность высказаться о решении до его принятия: организуются публичные слушания, рассылаются личные уведомления, проводятся встречи с соответствующими специалистами или лицами, которых затронет данное решение.

Власти готовят документ (таблица с разногласиями), в котором объединяют вместе все возражения / предложения общественности, результаты ее участия, а также исправления, внесенные в проект решения, с учетом поступивших комментариев.

Третий этап — общественность помогает подготовить решение: общественность в целом, отдельные лица, специалисты, организации, местные органы публичной власти формируют рабочие группы, в которые входят представители лиц, заинтересованных групп, и т.д., которые вырабатывают предложения по поводу решения.

Продолжительность этих этапов устанавливается в зависимости от задач и опыта организации такого процесса. Однако в общих чертах, для каждого из них нужно зарезервировать примерно одинаковые промежутки времени.

2.2.11. Какие возможности предлагает законодательство Республики Молдова для привлечения общественности к участию в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды

Закон № 239 от 13.11.2008 о прозрачности процесса принятия решений устанавливает нормы, применяемые для обеспечения прозрачности процесса принятия решений в рамках центральных и местных органов публичного управления, иных органов публичной власти, и регулирует отношения этих органов с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами в плане участия таковых в процессе принятия решений в любой сфере, в том числе в сфере экологии.

Согласно ст. 6 этого закона, граждане, созданные в соответствии с законом объединения, иные заинтересованные стороны вправе: участвовать в процессе принятия решений на любом его этапе; запрашивать и получать сведения, относящиеся к процессу принятия решений, включая получение проектов решений вместе с сопутствующими материалами, в соответствии с Законом о доступе к информации; предлагать органам публичной власти инициировать разработку и принятие решений; представлять органам публичной власти рекомендации по обсуждаемым проектам решений. Органы публичной власти, в свою очередь, обязаны принимать в зависимости от обстоятельств необходимые меры для обеспечения возможности участия граждан, созданных в соответствии с законом объединений, иных заинтересованных сторон в процессе принятия решений, в том числе путем:

а) распространения информации об ежегодных программах (планах) деятельности путем их размещения на официальной web-странице органа публичной власти, вывешивания в общедоступном месте по месту его нахождения и/или распространения в зависимости от обстоятельств через центральные или местные средства массовой информации;

б) информирования в установленном порядке об организации процесса принятия решений;

в) институционализации механизмов сотрудничества и партнерства с обществом;

г) приема и рассмотрения рекомендаций граждан, созданных в соответствии с законом объединениями, иных заинтересованных сторон в целях их использования при разработке проектов решений;

д) консультирования со всеми сторонами, заинтересованными в рассмотрении проектов решений, в соответствии с настоящим законом.

В Законе № 1515 от 16.06.1993 об охране окружающей среды освещается принцип обязательного учета мнения населения при проектировании, размещении и вводе в эксплуатацию объектов социально-экономического назначения, выполнении программ и работ, предполагающих изменение окружающей среды (ст. 3d). Местные органы публичной власти не вправе принимать ни одного решения без согласия населения, интересы которого могут быть затронуты в результате деятельности указанных объектов. В ст. 30 того же закона устанавливается право граждан на участие в обсуждении законопроектов, экономических или иных программ, посвященных полностью или частично охране среды и использованию природных ресурсов; право на получение информации и консультации относительно проектов размещения и строительства объектов, оказывающих вредное воздействие на среду. Здесь же предусмотрено право на организацию национальных и местных референдумов по главным проблемам охраны окружающей среды.

Закон об экологической экспертизе № 851-XIII от 29.05.1996 (вступил в силу 08.08.1996) Monitorul Oficial nr.52-53 art.494 от 08.08.1996 и Закон об оценке вредного воздействия на окружающую среду № 86 от 29.05.2014 (вступил в силу 04.01.2015) Monitorul Oficial nr.174-177 art.393 от 04.07.2014 предлагают еще более широкую интерпретацию участия заинтересованной общественности в принятии решений по проблемам окружающей среды.

Согласно ст. 6 Закона об экологической экспертизе, экологическая экспертиза распространяется на проекты законодательных и иных нормативных актов, инструктивных, нормативных и методических документов, положений и стандартов, касающихся состояния среды и/или регламентирующих потенциально опасную для окружающей среды деятельность, использование природных ресурсов и охрану окружающей среды. В главе III указанного закона предусмотрены все аспекты проведения экологической экспертизы. А именно:

- в ст. 9 указан способ организации и проведения экологической экспертизы;
- в ст. 10 предусмотрены права граждан и общественных объединений в области организации экспертизы;
- в ст. 11 – их права на проведение экспертизы.

Согласно этим статьям, они имеют право делать запрос и получать на рассмотрение любые документы, касающиеся проектов, участвовать в проведении государственной экспертизы;

- в ст. 12 указаны условия проведения общественной экспертизы, в том числе необходимость подачи соответствующего заявления в местные органы публичной власти и информирования общественности о проведении общественной экспертизы;
- согласно ст. 13, лишь в отдельных случаях (когда проектная документация является тайной, когда уставы неправительственных организаций не предусматривают такой вид деятельности, и т.д.) местные органы власти могут отказать в регистрации заявления на проведение общественной экологической экспертизы;
- заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу только после утверждения его органом системы государственной экологической экспертизы и может публиковаться в прессе или передаваться компетентным органам местного публичного управления (ст. 14).

Столь же подробно рассматривается участие общественности в процессе оценки воздействия на окружающую среду, регламентируемое Законом об оценке воздействия на окружающую среду. Подобные исследования проводятся в случае некоторых масштабных проектов, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.

В ст. 27 Закона № 835-XIII от 17 мая 1996 об основах градостроительства и обустройстве территории (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr.12-13) предусмотрено, что консультирование с населением осуществляется до утверждения всех видов планов по градостроительству и обустройству территории. Предусматривается (ст. 29) консультирование с населением дифференцированно в зависимости от объема и важности документации и в соответствии с положением, разработанным органом центрального публичного управления градостроительства и обустройства территории и утвержденным Правительством.

Большинство законодательных актов в области окружающей среды в той или иной степени предусматривают право участия населения в процессе принятия решений. В законе № 591-XIV от 23 сентября 1999 о зеленых насаждениях городских и сельских населенных пунктов (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 133-134), (ст. 29 п. 4) предусмотрено право граждан и общественных организаций участвовать в разработке и рассмотрении решений о развитии и охране зеленых насаждений, быть инициаторами консультаций с населением в этих целях, в том числе путем проведения местных референдумов. Данный закон в ст. 20 п. 3 предусматривает запрет на строительство в зеленых насаждениях объектов без положительного заключения государственной и общественной экологической экспертизы, а также без согласия населения сопредельных зон.

Подробное описание некоторых процедур участия общественности в разработке и принятии экологических решений содержится в Положении, утвержденном Постановлением Правительства Республики Молдова № 72 от 25 января 2000 г. В данном документе уточняются случаи добровольного и обязательного участия общественности в процессе принятия решений, государственные органы, обеспечивающие этот процесс (центральный орган власти в области окружающей среды), а также организации, ответственные за обсуждение проектов документов с общественностью (органы местной публичной власти и территориальные службы охраны окружающей среды).

В Положении предусматривается, что затраты, связанные с процедурой дебатов, несут юридические и физические лица, заинтересованные в строительстве того или иного объекта, а в том случае, когда речь идет о национальных программах, средства могут выделяться из Национального экологического фонда.

В Положении рассматриваются три уровня участия общественности в процессе принятия решений:

- разработка законопроектов, программ, положений, иных нормативных актов;
- решения о деятельности на местном уровне;

- обсуждение проектов национального масштаба (программы социально-экономического развития, предусматривающие использование природных ресурсов и значительное воздействие на окружающую среду).

Некоторые местные органы публичной власти располагают собственными нормативными актами, регулирующими прозрачность участия общественности в процессе принятия решений. Муниципальный совет Кишинева в своем постановлении 1/4 от

22 января 2008 утвердил Положение об обеспечении прозрачности в процессе принятия решений в рамках органов местной публичной власти. В данном документе содержатся положения о формах и этапах обеспечения прозрачности, способе информирования о проектах решений и консультирования с гражданами, а также об обеспечении прозрачности процесса принятия решений и контроля над прозрачностью решений.

2.3. ОТЛИЧИЯ МЕЖДУ ЧАСТНЫМИ И СТРАТЕГИЧЕСКИМИ РЕШЕНИЯМИ

Способы организации участия общественности в большой степени зависят от характера обсуждаемого решения. В связи с этим, как Конвенция, так и большинство национальных законов устанавливают три типа решений:

- решения о конкретных работах, связанных с реализацией конкретных проектов или других видов деятельности (например, получение разрешения на строительные работы, объем выбросов, получение лицензий на организацию скотобоев, и т.д.);
- стратегические решения, такие как планы, программы и политические директивы, дополняющие законодательные положения в соответствующей сфере. Они разрабатываются исполнительными органами власти (например, план градостроительства определяет способ развития городских территорий и объектов). Для большинства стратегических решений устанавливаются временные рамки (1 год, 3 года, 5 лет);
- законодательные решения, устанавливающие общепринятые нормы – законы, нормативные положения.

2.3.1. Принятие решений о конкретных видах деятельности

Какие это решения?

Существует четыре основные категории решений, на которые могут и должны распространяться положения об участии общественности на основании Статьи 6 Конвенции и национального законодательства:

- выдача решений, в отношении которых ясно прописано, что они должны подвергнуться процедуре ОВОС (Статья 6.1.a Орхусской конвенции и Закона об ОВОС (например, получение разрешений на обустройство объекта для размещения безопасных отходов в объеме свыше 50 тонн в день).
- выдача решений о совершении работ с потенциально значительным воздействием на окружающую среду, в отношении которых требования к ОВОС применяются непосредственно органом власти, принимающим решение (Статья 6.1.b Орхусской конвенции и Закона об ОВОС) (например, получение разрешения на обустройство объекта для размещения безопасных отходов в объеме свыше 40 тонн в день).
- выдача решений о совершении работ с потенциальным воздействием на окружающую среду, к которым требования ОВОС не применяются (решения о выбросах в атмосферу).
- выдача разрешений на оказание определенных услуг (общее разрешение на ведение работ по добыче).

Статья 6 в обязательном порядке применяется к процессу принятия решений, касающихся категорий (a) и (b), и может применяться к некоторым процедурам принятия решений, касающихся категорий (c) и (d), в зависимости от требований внутреннего законодательства и существующей практики.

В Республике Молдова привлечение граждан к участию в процессе принятия решений на местном уровне предусматривается в следующих случаях:

- проектирование и строительство социально-экономических объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.
- разработка схем, программ и планов физического развития территорий.
- разработка местного плана действий по охране окружающей среды.
- разрешения на работы, опасные для окружающей среды, на выбросы и стоки, использование природных ресурсов.

Ответственность за привлечение общественности к процессу принятия решений несут местные органы власти (муниципальные, городские, сельские советы и их исполнительные органы) и

региональные или районные подразделения Государственной экологической инспекции (территориальные экологические агентства, районные экологические инспекции).

Чтобы добиться эффективного участия общественности на начальном этапе, сама инвестирующая организация (инвестор) должна создать условия для информирования о проекте и своевременного обсуждения представленного проекта.

2.3.2. Принятие стратегических решений

Согласно Статье 7 Орхусской конвенции, органы публичной власти обязаны предусмотреть соответствующие меры для участия общественности в подготовке документов по вопросам политики в области окружающей среды в рамках прозрачной и взвешенной процедуры, при условии представления необходимой общественности информации в полном объеме.

О каких документах по вопросам политики идет речь?

Говоря о документах по вопросам политики в области окружающей среды, Конвенция никоим образом не ограничивает рамки этой обязанности политиками в области охраны окружающей среды. Само выражение «в области» предполагает, что эта обязанность намного шире и касается подготовки любых документов по вопросам политики, которые тем или иным образом могут повлиять на окружающую среду. Другими словами, хотя Статья 7 касается разработки планов действий и иных экологических программ, она касается и некоторых стратегических решений, таких как планы регионального развития, строительства, землепользования, развития транспортных и энергетических сетей, а также многих других стратегических решений в области транспорта, энергетики, тяжелой и легкой промышленности, водных ресурсов, здравоохранения, санитарно-эпидемиологической безопасности, и т.д. на всех уровнях руководства.

К этой категории могут быть отнесены инициативы правительства, направленные на реализацию определенных документов по вопросам политики в области окружающей среды, например, программы, в которых установлены конкретные показатели снижения объема выбросов, которые необходимо достигнуть.

Документы по вопросам политики можно определить как «принцип, план или способ действия», которые, как правило, носят общий характер по сравнению с планами и программами. Постановление Правительства «О правилах разработки и единых требованиях к документам политик» № 33 от 11.01.2007 (вступило в силу 19.01.2007) Monitorul Oficial nr.6-9 art.44 din 19.01.2007 устанавливает, что «**документы по вопросам политики** описывают и анализируют существующие проблемы, устанавливают задачи по решению конкретной проблемы, определяют инструменты решения проблемы и ее предлагаемые последствия для государства и общества. Кроме того, документы по вопросам политики должны предусматривать возможные риски при их внедрении».

Документами по вопросам политики являются: а) концепция; б) стратегия; в) программа; г) план.

Утверждение законодательной базы

В Республике Молдова Конституция и Закон об охране окружающей среды предусматривают, что любое лицо имеет право участвовать в обсуждении законопроектов, экономических и иных проектов, посвященных полностью или частично охране среды и использованию природных ресурсов.

Конвенция, в принципе, не требует от государств-участников обязательной разработки таких положений законов. Тем не менее, она ТРЕБУЕТ наличия:

- практических средств участия общественности;
- стандартов такого участия;
- ситуации, в условиях которой, в духе Конвенции, такое участие будет эффективным.

Примерами таких практических средств могут послужить строгие указания, изданные планирующими органами, о том, каким образом необходимо привлекать общественность, о политических принципах оповещения общественности, а также указания о том, кто и каким образом может участвовать в этих процессах.

Еще один, довольно распространенный элемент, - разработка и широкое распространение плана участия общественности в каждом стратегическом решении, учитывая сферу применения этого решения, его характер и участвующие заинтересованные стороны (например, местный план действий в сфере окружающей среды - МПДОС - будет отличаться по своим элементам и степени участия общественности от политики развития транснациональной транспортной сети).

РЕКОМЕНДАЦИЯ

Несмотря на то, что нет обязательных требований к разработке законодательных норм в отношении участия общественности в процессе принятия стратегических решений, существование общепринятых законных положений может значительно облегчить как жизнь общественности, так и деятельность государственных органов. При подготовке документа по вопросам политики государственные служащие, так или иначе, вероятно, будут вынуждены разработать план участия общественности, но уже существующие законодательные положения помогут им установить последовательность этапов и предоставят им набор стандартов в этой области. С другой стороны, общественность поймет, с чего начать. Благодаря этому, сократится объем запрашиваемой информации и объяснений по процедуре.

Прозрачная и равноправная процедурная основа

Этот элемент обязательства предполагает, что органы публичной власти должны очень четко довести до сведения каждого участвующего лица, каким образом оно может принять участие в разработке документов по вопросам политики или иного стратегического решения. Для этого, в первую очередь, необходимо существование строго определенной процедуры и доведение конкретного документа по вопросам политики до сведения общественности. Во-вторых, это предполагает, что на общем уровне нужно установить определенные правила в отношении всех стратегических решений.

Конечно, самый лучший вариант выполнения этих правил – их отражение в законодательных актах или других нормативных актах. В настоящий момент, Министерство окружающей среды разрабатывает законопроект о Стратегической оценке окружающей среды.



Необходимая информация

Помимо разработки ясных процедур, органы публичной власти при подготовке каждого конкретного стратегического решения должны предоставлять общественности всю необходимую информацию, обеспечивающую ее эффективное участие в процессе принятия решений:

- информацию о самом процессе, что, как правило, делается через уведомления, похожие на уведомления о процедуре ОВОС (см. подробнее об этом в примерах ниже);
- необходимую информацию для представления возражений и комментариев или других способов участия: вводные материалы, проекты документов по вопросам политики, другие данные и сопутствующие материалы.

Кто относится к заинтересованной общественности?

Чтобы обратиться ко всем лицам, которые могут участвовать в процессе, органы публичной власти, ответственные за обеспечение этого участия, должны выявить всех лиц или группы лиц, которых может затронуть это решение, или которые могут быть заинтересованы в его принятии. В каком-то смысле, этот процесс подобен процедурам ОВОС и выдаче разрешений. В данном случае, однако, заинтересованная общественность будет другой: сфера влияния и способ действия стратегических решений здесь намного шире. Помимо этого, для их реализации и даже их разработки потребуется намного больше времени. Однако, как и в случае с ОВОС, чем раньше к этому процессу будет привлечена общественность и различные заинтересованные стороны, тем легче и эффективнее пройдет сам процесс.

Заключение: два способа участия общественности

1. Участие общественности в разработке документов по вопросам политики распространяется на весь процесс разработки проекта такого документа, начиная с первых этапов.

2. Документы по вопросам отраслевой политики, как и все остальные решения, как правило, должны пройти Экологическую оценку (ЭО). В настоящее время она проводится двумя способами: либо проводится Стратегическая экологическая оценка (СЭО), либо Экологическая экспертиза (ЭЭ), в зависимости от действующей правовой базы. СЭО и ЭЭ представляют собой лишь один из этапов подготовки документов по вопросам политики. Однако они могут содержать дополнительные требования к участию общественности.

2.4. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ О КОНКРЕТНЫХ ДЕЙСТВИЯХ: РЕШЕНИЯ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОЦЕНКЕ

2.4.1. (Экологическая) оценка и экологическая экспертиза

В международном плане участие общественности – наряду с прозрачностью и качеством информации – считалось одним из базовых принципов эффективной процедуры ОВОС. Экологическая оценка (ЭО) – это процесс, призванный обеспечить учет воздействия на окружающую среду во время разработки предложений в области развития на уровне политики или проекта до принятия окончательного решения об их продвижении. На самом деле, ЭО – это инструмент для тех, кто принимает решения, который помогает им подготовить и принять устойчивые решения, соответственно, те решения, с помощью которых негативное воздействие на окружающую среду сводится к минимуму и закрепляются положительные аспекты. Таким образом, по сути, экологическая оценка является неотъемлемой частью процесса принятия решений о продвижении того или иного проекта запланированных работ.

Есть множество определений участия общественности в ОВОС. Вот одно из них:

«механизм, с помощью которого определенные лица высказывают мнения/идеи или принимают меры относительно планов, проектов, действий и ситуаций, которые их касаются или коснутся, как в положительном, так и в отрицательном смысле». Вместе с тем, во всем мире участие общественности понимается по-другому, и мы можем говорить о разных этапах развития в связи с двумя ключевыми элементами: «общественность» и «участие».

Кто является общественностью в «общественном участии»:

- жители (физические лица) и (сельские) сообщества, которых соответствующая деятельность затронула в положительном или отрицательном смысле;
- бенефициарии проекта (в равной мере это могут быть бенефициарии из других уголков страны или даже из другой страны);
- местные, национальные или международные НПО, действующие в данной зоне;
- заинтересованная «широкая общественность» из данной страны; и
- национальные и местные правительственные органы, официально несущие ответственность за охрану окружающей среды и социальное благополучие.

Кто отвечает за участие общественности?

Органы государственной власти несут ответственность за обеспечение участия общественности в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности в трех возможных формах:

- сама организация, принимающая решение (например, районный совет);
- другой орган публичной власти, принимающий участие в процессе (например, в ряде стран решение принимает региональное отделение министерства, а местные органы публичной власти отвечают за привлечение общественности к участию в этом процессе);
- для того, чтобы участие общественности дало результат, оно должно начаться еще на начальном этапе, поэтому во многих странах сам инвестор обязан обеспечить участие общественности на должном уровне и проведение консультаций.

Независимо от того, какая из трех названных сторон должна обеспечить процедуру участия общественности, государство (его органы) обязано гарантировать, как минимум, соблюдение положений Конвенции. Таким образом, например, в тех странах, где ответственным за участие общественности является инвестор, тем не менее, каждый раз на государственные органы возлагается обязанность своевременного, надлежащего и эффективного обеспечения общественности информацией, наличие в извещениях пунктов, перечисленных в Статье 6.2, а также соблюдение других положений Статьи 6.

Эти задачи можно успешно реализовать путем внесения в национальное законодательство соответствующих подробных положений (например, положений об ОВОС).

При всей важности обеспечения возможностей для лиц, проживающих вблизи от будущего фармацевтического завода или автомагистрали, повлиять на решения о точном размере этих объектов, окончательном месте их размещения и других технических параметрах, еще важнее, чтобы ко мнению этих лиц прислушались на первых этапах этих проектов. В действительности, большая часть процесса принятия решений в отношении выдачи разрешений значительно упростится, если у заинтересованных сторон уже на первоначальных этапах появится возможность оказывать влияние на планы регионального развития или создание транспортных сетей, в которых устанавливаются процедуры получения разрешений и места осуществления будущих проектов.

В Орхусской конвенции содержится однозначное требование, согласно которому любая страна, независимо от того, какие в ее законодательстве предусмотрены процедуры принятия решений,

должна обеспечить эффективное участие общественности в этих процедурах во всех случаях, когда речь идет о проблемах окружающей среды.

Участие общественности является особенно благоприятным в противоречивых ситуациях и в отношении таких видов деятельности, которые имеют тяжелые социальные последствия и вредное воздействие на окружающую среду. Кроме того, участие общественности следует организовывать, когда:

- i) проект еще не до конца подготовлен, а участие общественности может внести в него изменения;
- ii) существует четкая идея о том, что требуется от общественности; и/или
- iii) закреплено обязательство учитывать комментарии общественности в процессе принятия решений

Исключение из практической реализации процесса участия общественности можно сделать для:

- рутинных решений;
- конфиденциальных ситуаций в международных отношениях, национальной обороне, общественной безопасности, новых секретных технологиях, и
- решений о неотложных ситуациях (наводнения, землетрясения, и т.д.).

Во всех странах принято требование оценивать вероятное воздействие предлагаемого проекта на окружающую среду. В разных странах такая оценка производится по-разному. Можно отметить два базовых показателя этих процедур в двенадцати странах-участницах Восточного Партнерства и в других европейских странах.

В большинстве европейских стран ОВОС предусмотрена для проектов, а СЭО – для документов по вопросам политики.

Тот же подход применяется и в Республике Молдова.

В то же время, некоторые базовые принципы участия общественности применяются к процессу принятия решений как в отношении конкретных действий, так и в отношении стратегических действий: обязательное уведомление, представление базовой информации, учет предложений и возражений, привлечение к участию заинтересованной общественности.

Форма и методы могут быть разными.

В результате участия общественности в проведении ОВОС следует ожидать следующие результаты:

- повышение качества принимаемых решений;
- меньше ошибок, сокращение затрат и меньше опозданий;
- лучшее представление о потенциальном воздействии;
- определение альтернативных мест размещения или технических решений или мер по смягчению воздействия;
- выявление противоречивых проблем и организация возможной основы для их решения;
- оценка размера необходимых компенсаций для пострадавших групп;
- разъяснение ценностных и коммерческих аспектов, связанных с разными альтернативами;
- прозрачные процедуры, призванные привести к более широкому согласию с принятыми решениями; и
- рост степени доверия общественности к органам власти.

Цели и плюсы привлечения общественности к СЭО:

- ✓ определяет осознание проблем в области окружающей среды через информирование затронутых и заинтересованных групп общественности о предложении и его вероятных последствиях.
- ✓ является средством сбора ценных сведений от всех видов заинтересованных сторон в отношении:
 - серьезных форм потенциального воздействия на окружающую среду предлагаемого Документа по вопросам политики;
 - потенциальных смягчающих мер, которые могут быть приняты в целях снижения негативных последствий для окружающей среды в случае реализации предлагаемого Документа по вопросам политики;
 - определение и выбор альтернатив вариантам, изначально предложенным группой, разрабатывавшей Документ по вопросам политики. Другие, непредвиденные вначале опасения затронутых групп общественности.
- ✓ способствует принятию и поддержке со стороны общественности реализации Документа по вопросам политики путем выявления и предотвращения конфликтов, которые могут появиться позже, на этапе разработки проектов.

- ✓ повышает прозрачность СЭО и демократического процесса принятия решений.
- ✓ повышает качество и важность Документа по вопросам политики, благодаря принятию во внимание точек зрения, опасений и сведений, предоставляемых всеми заинтересованными сторонами.

Статья 6.2 Конвенции обязывает государственные органы информировать заинтересованную общественность о процессе принятия решений. Кроме того, она определяет, кого именно можно отнести к заинтересованной общественности (Статья 2.4-5.). Согласно Конвенции, это может быть любое физическое или юридическое лицо, которое:

- затрагивается процессом принятия решения (не только местное население, но и предприятия, организации местного сообщества, НПО), или которое
- имеет заинтересованность в процессе принятия решений. Это могут быть любые НПО, одним из уставных направлений деятельности которых является охрана окружающей среды. Например, НПО, находящаяся на другой территории, но чья деятельность касается объекта решения, следует считать заинтересованной в процессе принятия решений и тем самым отнести к категории заинтересованной общественности, и соответственно, она должна принять участие в процессе принятия решений.

Если вы удовлетворяете одному из перечисленных условий, значит, такое определение распространяется и на вас, и таким образом вы можете участвовать в процессе принятия решений.

Участие общественности нередко связывается с оценкой окружающей среды. Однако сфера применения второго принципа Орхусской конвенции намного отличается от области применения экологической оценки. Статья 7 применяется в отношении планов и программ «в области окружающей среды», а это намного более широкие понятия, чем документы по вопросам политики, «которые тоже могут иметь серьезные последствия для окружающей среды», и которые обычно подвергаются процедуре СЭО. Тем самым можно сделать вывод, что в то время как участие общественности является, по сути, обязательной составной частью процедуры экологической оценки, сама процедура оценки, согласно Орхусской конвенции, не является обязательным элементом участия общественности в процессе принятия решений. Таким образом, все международные инструменты, касающиеся экологической оценки, независимо от того, какая процедура для нее нужна – ОВОС или СЭО – делают участие общественности в процессе принятия решений важным элементом процедуры оценки. Вместе с тем, экологическая оценка является очень полезным инструментом, способным обеспечить эффективное участие общественности в процессе принятия решений: в отсутствии документов об экологической оценке общественность лишается легкого доступа к отчетам или исследованиям об оценке экологических рисков и вреде того или иного вида деятельности для здоровья населения. Поэтому такая документация помогает общественности формировать и выражать собственное мнение, основанное на знании о планируемой деятельности или документах по вопросам политики.

Системы, применяющие ОВОС

В законодательстве целого ряда стран по процедуре ОВОС предусмотрены определенные требования к мерам, которые обязан предпринять инвестор на этапе проведения ОВОС в целях обеспечения участия общественности. Главное требование, тем не менее, остается тем же: отражение мнения общественности в отдельном документе, который подается одновременно с другими документами.

Существует и требование к участию общественности в проведении ЭЭ. Главной отличительной чертой систем ЭЭ является возможность проведения общественной экологической экспертизы – альтернативной процедуры, инициаторами которой могут выступить неправительственные организации или отдельные лица, и которая проводится параллельно с государственной ЭЭ. Однако для тех, кто принимает решения, результаты общественной ЭЭ носят лишь рекомендательный характер.

Кого следует привлечь?

Форма и масштаб принимаемого решения напрямую зависят от количества затрагиваемых им или заинтересованных в нем лиц. Ответственный за это государственный орган или инвестор должны внимательно изучить эти аспекты. Наилучший способ – разработать План участия общественности в процессе принятия решений, одновременно с объявлением о намерениях или после его выхода.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

Наиболее удачным решением будет применение как пассивного, так и активного метода распространения экологической информации.

Выпуск пресс-релиза или организация встречи с общественностью на тему рассматриваемых процедур и намерений на ближайшее будущее будет большим плюсом на начальном этапе, поскольку такие меры:

- говорят о гласности и открытости процесса;
- помогают распространить предварительную информацию;
- предоставят сведения о первой реакции общественности и тем самым помогут выявить сторонников, противников и другие заинтересованные стороны.

При выявлении всех потенциально заинтересованных сторон и распространении информации будет полезна помощь местных органов власти.

Местные общественные организации почувствуют свою причастность к процессу и проявят более конструктивный подход, если их привлечь на начальном этапе, попросить их совета и помощи в процессе доведения информации до сведения населения.

ПРИМЕР

Рассмотрим пример организации свалки муниципальных отходов в городе А.

1. Кого это серьезно затронет с самого начала:

- Лиц, проживающих по соседству от места свалки.

2. Те, кого это решение непосредственно касается:

- Других жителей города А;
- Жителей соседних городов В и С, находящихся в непосредственной близости от свалки отходов;
- Местный бизнес, чьи интересы могут пострадать (как в городе А, так и в городах В и С), включая гостиницы, рестораны и фермерские хозяйства;
- Владельцев частных земельных наделов (они могут и не проживать в этом районе, а только владеть здесь землей);
- Экологические НПО, действующие в данном населенном пункте;
- Другие местные организации.

3. Заинтересованные стороны:

- Национальные НПО, занимающиеся проблемой отходов.

4. Те, кого это косвенно затронет:

- Жителей соседних стран (если, например, город А расположен недалеко от границы).

Способы доведения информации до сведения заинтересованных сторон

Общественность имеет право потребовать информацию. Уполномоченные государственные органы обязаны представить ей такую информацию.

При этом важно, чтобы информация о решении и возможностях участия в процессе его принятия, по возможности, была доведена до сведения всех заинтересованных сторон. К сожалению, очевидно то, что в каждом конкретном случае абсолютно всех невозможно известить. Тем не менее, важна сама попытка связаться с общественностью в таком масштабе. Способ получения сведений потенциально заинтересованными сторонами, объем информации и этап, на котором представляется информация, являются решающими факторами успешного участия общественности в процессе принятия решений.

2.4.2. Информация, которая должна быть доведена до сведения общественности

Существует, как минимум, три типа информации, которые должны доводиться до сведения лиц, которые ее запрашивают:

1. Уведомление о процессе принятия решений;
2. Сведения, которые люди могут запросить во время самой процедуры;
3. Информация, которая должна быть доступна для изучения в течение всего процесса.

Уведомление о процедуре и информации, которая должна быть доведена до сведения граждан

Рассмотрим обязанности, установленные в Статье 2 Орхусской конвенции. Здесь выдвинуто требование к тому, КАК следует информировать общественность:

- ! Заинтересованную общественность необходимо проинформировать в надлежащем порядке, своевременно и эффективно, путем публичного или индивидуального оповещения, в зависимости от ситуации, на начальных этапах процедуры принятия решений в области окружающей среды.

Это значит, что организатор обязан найти наиболее подходящий метод обращения к различным заинтересованным группам.

Способ уведомления зависит от юрисдикции, предмета и охвата решения, местных традиций и иных моментов. Поэтому в нашем примере о свалке отходов в городе А (как и в большинстве случаев, когда речь идет об ОВОС и выдаче разрешений) будет недостаточно, если организатор просто повесит объявление в фойе здания муниципалитета. Большинство лиц и организаций, которые могут быть заинтересованы в принимаемом решении, не смогут увидеть это объявление. Так как большинство заинтересованных лиц его не увидит, это неприемлемый способ.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

В случае проведения ОВОС, возможны следующие способы доведения информации до сведения широких масс населения.

Для оповещения общественности:

- объявления в местной прессе;
- собрание местных жителей (как правило, применяется только в малых населенных пунктах и в том случае, когда такие собрания носят систематический характер);
- объявление в церкви или в другом часто посещаемом месте – например, на рынке (в Польше нередко можно увидеть объявления о проведении ОВОС на досках объявлений в католических церквях. Так как большинство жителей посещает, как минимум, воскресную службу, велика вероятность того, что эта информация дойдет до большого числа верующих).

Иногда лучшим вариантом является индивидуальное уведомление, особенно в тех случаях, когда предлагаемая деятельность должна затронуть незначительную территорию. Еще один плюс этого метода – личный контакт, возможность персонально разъяснить какие-то моменты.

Вот несколько вариантов:

- индивидуальное уведомление по обычной или электронной почте;
- рассылка листовок с извещением и, возможно, с более подробными сведениями;
- посещение лиц на дому.

Уведомление должно содержать всю информацию, извещающую общественность о предстоящей процедуре принятия решения:

РЕКОМЕНДАЦИЯ

- как и в любом другом деле, связанном с информацией, чем ее больше, тем меньше вопросов возникнет, и меньше подробностей будет выясняться в ходе процедуры.
- смысл уведомления должен быть ясен. Оно должно содержать все нужные разъяснения, не касающиеся узкотехнических вопросов, чтобы базовая информация была понятной как специалистам, так и неспециалистам.
- независимо от типа сведений, которые могут появиться позже по ходу процесса, они также должны быть предоставлены заинтересованным лицам.

Сведения, которые необходимо предоставить во время процедуры

Зачем?

Если люди должны представить важные замечания и предложения, то сведений, содержащихся в уведомлении, будет для этого недостаточно. Его цель – привлечь внимание к процессу и предоставить базовые сведения. Лица, которые на основании этих сведений решат принять участие в процессе, должны будут познакомиться с более подробными деталями будущего проекта, и особенно с его последствиями для окружающей среды и общества.

Преимущество представления очень подробной и полной информации:

- налаживание диалога и представление конструктивных замечаний;
- получение в результате этого диалога большого объема сведений, нужных для планирования;
- больше доверия к процессу.

Кто предоставляет информацию?

Подробные сведения о проекте должен предоставить инвестор. Однако, как и в случае других обязанностей, роль государственных органов заключается в обеспечении неограниченного доступа общественности к информации, в четких разъяснениях о том, где можно найти такую информацию, а также в предоставлении сведений в как можно более полном объеме.

Какую информацию?

В национальном законодательстве, касающемся ОВОС/ЭЭ, часто указывается минимальный объем информации, которая должна быть доведена до сведения общественности в процессе планирования. Здесь мы рассматриваем, в основном, обязанности, предусмотренные Статьей 6.6 Конвенции.

Обязательство /Статья 6.6.

Главное обязательство заключается в обеспечении доступа ко ВСЕЙ полноте информации, касающейся принимаемого решения. В случае представления просьбы об освобождении от каких-либо процедур, информация может быть представлена на основании перечня, изложенного в Статье 4 Конвенции.

Обязанность/ Статья 6.6

В Конвенции устанавливается минимальный перечень документов, которые должны доводиться до сведения общественности. В принципе, это обязательство предполагает представление информации во всем объеме, и таким образом, в этот перечень должны войти:

1) Описание местоположения и технико-физических параметров запланированной деятельности, включая оценку предусмотренных отходов и выбросов веществ.

- Описание местоположения – это описание места, где будет осуществляться запланированная деятельность.
- Описание технических параметров уже стало одним из требований заявления, направленного в адрес органа публичной власти.
- Оценка отходов и выбросов веществ, предусмотренных для запланированной деятельности. Она представляет собой связь между технико-физическими параметрами, с одной стороны, и потенциальным воздействием запланированной деятельности, с другой стороны.

2) Описание масштаба воздействия запланированной деятельности на окружающую среду.

- Такое описание уже включено как часть документации, требуемой от органов публичной власти.

3) Описание предусмотренных профилактических мер и / или мер по смягчению негативного воздействия, включая выбросы:

- помимо изучения и оценки возможного воздействия деятельности на окружающую среду, заявитель и / или уполномоченный орган публичной власти должны предпринять шаги в целях предотвращения этого воздействия или, если его невозможно избежать, его максимального смягчения. Это касается выбросов и других существенных воздействий.

4) Краткое описание всего вышеизложенного в ином ключе, кроме технического.

- Само собой разумеется, что описание местоположения и технических параметров, воздействия и других аспектов представляет собой подробную научно-техническую информацию, которая, как правило, изучается специалистами с техническим образованием. Однако мнения и опасения заинтересованных лиц также могут оказаться весьма ценными.

Краткое изложение в ином ключе, кроме технического, позволит простым гражданам понять суть и последствия планируемого проекта.

5) Описание базовых вариантов, изученных заявителем.

- Как правило, процесс принятия решений в отношении планируемой деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду, предполагает исследование различных альтернативных вариантов ее осуществления.

Это делается, чтобы доказать, что предложенный вариант будет иметь гораздо меньшее воздействие на окружающую среду по сравнению с другими возможными вариантами (например, в случае иного местоположения объекта деятельности, применения другой технологии, другой комбинации нескольких факторов).

6) На базовые отчеты и рекомендации, представленные на рассмотрение органам публичной власти в ходе информирования заинтересованной общественности, распространяется требование об уведомлении общественности.

- Получив отчеты или рекомендации о проекте и разных экологических аспектах, органы публичной власти должны поместить их в «досье для общественности». Поскольку действие требования об уведомлении общественности не ограничивается первым объявлением, общественность необходимо регулярно извещать по мере появления таких отчетов, в любой момент, в течение всей процедуры участия общественности.

Другие сведения, представление которых требуется в рамках процедуры проведения экологической оценки, могут быть очень полезны для понимания проекта заинтересованными лицами.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

Не все сведения бывают доступны в начале процесса: анализ альтернативных вариантов, экспертные заключения о вероятном воздействии на окружающую среду и общество, и – вполне возможно – информация о пользе проекта. Все эти сведения могут появиться на более поздних стадиях процесса. Колоссальное значение имеет не только помещение таких сведений в папку для общественности, но и объявление о факте ее существования. Если складывается впечатление, что некоторые документы попали в нее случайно, то недоверие и вызванное им подозрение могут негативно сказаться как на планировании проекта, так и на самом его существовании.

Сроки

Обязанность / Статья 6.6

Материалы разрабатываются в течение всей процедуры экологической оценки. Все документы или вновь поступившие материалы должны доводиться до сведения общественности по мере их появления. Таким образом, если по ходу процесса появится новое исследование о некоторых возможных факторах влияния или, если в результате изучения альтернативных материалов будет найдено новое, более удачное местоположение будущего объекта, такую информацию необходимо немедленно поместить в папку для общественности. Представление материалов на рассмотрение предполагает, что это будет сделано незамедлительно.

Обязанность / Статья 6.6

Вся информация предоставляется в распоряжение общественности безвозмездно. Это значит, что любые заинтересованные лица, как физические, так и юридические, могут явиться в указанное в уведомлении место для изучения «папки для общественности» - собрания всех материалов, касающихся проекта (некоторые из них перечислены ниже). Кроме того, само собой разумеется, что общественность имеет право задавать вопросы о проекте и запрашивать нужную информацию.

Как процедуры ОВОС, ЭЭ и СЭО, так и процесс участия общественности ограничены во времени. Если в орган публичной власти поступает вопрос или заявление на получение информации о планируемой деятельности в рамках процедуры ОВОС, будет неуместным воспользоваться максимальным сроком (1 месяц) для представления ответа – это выглядело бы как формалистский подход. Более того, может даже создаться впечатление, что органы публичной власти что-то скрывают.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

Лучшим решением было бы размножить материалы и сделать несколько экземпляров, поместив их в разные папки, которые должны находиться в разных местах: например, здание местного органа публичной власти, несомненно, является отличным местом для хранения таких материалов, однако его часы работы ограничены. Библиотека тоже является удачным местом. Наконец, если там же находится инвестор, то и в помещении инвестора также можно хранить один экземпляр для заинтересованной общественности.

2.4.3. Этапы, сроки и методы вовлечения общественности в процесс принятия решений

Процедура проведения ОВОС, как правило, состоит из нескольких строго разграниченных этапов. В разных странах мира эти этапы различаются множеством нюансов. В то же время существует множество особенностей, касающихся методов вовлечения общественности в этот процесс на разных этапах в разных странах. В Нидерландах преобладает следующий принцип: «как можно более простой и, по необходимости, широкий процесс участия».

Обязанность /Статья 6.3

Соответствующие органы публичной власти должны обеспечить:

- строгую процедуру участия общественности;
- разумные сроки для разных этапов процедуры участия общественности в ОВОС. Это значит, что на всех фазах и этапах ОВОС:
 - a. у общественности будет достаточно времени для изучения имеющейся на данном этапе информации;
 - b. у общественности будет достаточно времени для формирования собственной точки зрения и предложений, касающихся данного этапа, вплоть до полного завершения задач данного этапа;
 - c. у общественности будет достаточно времени для представления предложений, собственных планов, изложения опасений, вплоть до полного завершения данного этапа.

Чтобы понять, достаточно ли было отведено времени на участие общественности на каждом этапе ОВОС, Конвенция предлагает провести следующий тест: будет ли участие общественности в процессе принятия решений не только возможным, но и эффективным, если будет ограничено сроками, установленными для всей страны или региона?

О чем необходимо помнить в отношении участия общественности в процедуре ОВОС

- государственные органы, занимающиеся охраной окружающей среды и /или владелец проекта, в зависимости от обстоятельств, должны своевременно уведомить граждан о том, что будет принято то или иное решение, чтобы они могли подготовиться / изучить информацию для участия в процессе ОВОС
- представители общественности должны иметь возможность подавать замечания, сведения и аналитические записки
- решения должны приниматься в письменном виде, с необходимым обоснованием
- обоснованные замечания, полученные от общественности, должны быть изучены и по необходимости учтены в окончательном решении.

I-й ЭТАП – ОВОС – ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ПРОЕКТА осуществляется инвестирующей организацией

Инвестирующая организация или инициатор проекта, его консультант готовят проектную документацию, касающуюся видов деятельности, перечисленных в Приложении 1 и 2 Закона, в стремлении установить, обязательно ли проводить оценку воздействия на окружающую среду по проекту, в отношении которого нужно принять решение о выдаче разрешения.

Фаза 1 – оценка проекта для принятия решения о необходимости проведения ОВОС (отсев критериев)

Оценка проекта в целях принятия решения о необходимости экологической оценки представляет собой первый этап ОВОС. В зависимости от принятой в данной стране системы, либо инвестор, либо государственный орган принимают решение о необходимости проведения ОВОС для данного проекта, либо, в некоторых случаях, решают, в какой форме проводить ОВОС.

⇒ Какие решения принимаются на фазе 1?

- Если планируемая деятельность указана в перечне сфер деятельности, для которых на основании Закона об ОВОС необходимо провести оценку воздействия на окружающую среду, то ОВОС является обязательным требованием.
- Если данная деятельность не предусмотрена в указанном перечне, то необходимо задаться вопросом о том, окажет ли она существенное воздействие на окружающую среду.
- Если ответ утвердительный, то необходимо провести ОВОС на основании решения органа публичной власти.

⇒ Для чего нужно привлекать общественность к участию на этой фазе?

Если государственный орган должен принять решение о том, подлежит ли данная деятельность оценке ОВОС, тогда степень обеспокоенности или заинтересованности общественности в участии в данном процессе может послужить одной из причин для проведения ОВОС.

Кроме того, это поможет узнать, что думают по этому поводу люди, и какие моменты необходимо подробнее изучить в ходе будущей работы в рамках ОВОС.

Наконец, это позволит общественности выразить мнение о проблеме на начальной фазе, что поможет при формулировании альтернативных вариантов или решений, которые будут рассмотрены на последующих фазах.

Участие общественности было бы наиболее эффективным, если бы находилось под руководством или при участии НПО, специализирующихся на охране окружающей среды, здоровья, на вопросах демократического развития, правах человека, и т.д. Эти НПО могут обратиться за помощью к другим НПО, они имеют теоретическую и практическую подготовку в вопросах участия общественности в процессе принятия решений, знают о состоянии окружающей среды на данной территории, и т.д.

⇒ Какие формы участия общественности в процессе принятия решений являются наиболее удачными?

В первую очередь, в этот период будет полезным подготовить План участия общественности. Это обеспечит выполнение требования о раннем и эффективном привлечении общественности к участию на основании уведомления (Статья 6 Орхусской конвенции).

На начальной фазе для всех заинтересованных лиц должен быть обеспечен неограниченный доступ к документам проекта, подлежащего оценке, в основном с помощью интернета. При этом заинтересованная общественность должна быть извещена об этом согласно списку заинтересованных сторон. На этой фазе может быть полезным участие центрального органа власти в области окружающей среды, который может заняться распространением информации о начале процесса.

На этой же фазе нужно провести предварительные консультации, чтобы обнаружить заинтересованных лиц (как тех, кого затронет проект, так и тех, кто проявляет интерес). Лучше всего это можно сделать вместе с известными в этом регионе или в данной сфере НПО.

Другая форма участия общественности – встречи с экспертами, которые работают в сфере данного проекта или в области охраны окружающей среды, которая будет подвергнута воздействию.

✓ Какие проблемы могут возникнуть и как они могут быть решены?

Конкретная проблема участия общественности на этой фазе связана с местом осуществления планируемой деятельности. Если решение о местоположении проектного объекта еще не приня-

то, будет трудно установить, кого из общественности необходимо привлечь. На этот вопрос можно ответить так: проводите совещания, встречи, привлекайте общественность из всех предлагаемых районов. В дальнейшем это поможет при выборе наиболее удачного решения и для заключения о том, где этот проект будет принят наиболее радушно.

Еще одна проблема – отсутствие материалов и информации, которые можно обсудить с общественностью. Однако четкая постановка целей и ожиданий в связи с участием общественности (например, установление необходимости в проведении ОВОС проекта, определение круга лиц, которые должны участвовать в этом процессе на более поздних стадиях, определение болезненных моментов и опасений) даст достаточно материала для обсуждения.

⇒ **Обязанности / Статья 6.4**

Статья 6.4 Орхусской конвенции обязывает правительства обеспечить участие общественности на предварительных стадиях, когда все варианты открыты и ее участие эффективно.

В масштабах страны эта фаза процедуры регулируется нормативными актами об ОВОС.

Пункт 5 статьи 13 Закона об ОВОС: срок рассмотрения, проведения общественных консультаций и представления заключения о документации, касающейся оценки воздействия на окружающую среду, затронутой стороне составляет максимум 50 дней. По просьбе затронутой стороны соответствующий уполномоченный орган, при согласии инициатора проекта, может продлить срок рассмотрения документации, касающейся оценки воздействия на окружающую среду, максимум на 30 дней.

II-й ЭТАП – ОВОС- ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЛАСТИ ОЦЕНКИ

Фаза 2 – Определение объема

Вторая фаза процесса ОВОС предполагает определение ее объема и задач. На этой фазе устанавливается потенциальное воздействие на окружающую среду и главные альтернативные варианты планируемой деятельности.

⇒ **Какие решения принимаются на фазе 2?**

- Определяется потенциальное негативное воздействие на окружающую среду (пока оценка не проводится);
- Определяются задачи ОВОС для данного проекта;
- Определяются альтернативные варианты местоположения объекта и собственно планируемой деятельности;
- Разрабатывается техническое задание для ОВОС
- Как правило, на этой фазе готовится План участия общественности. В противном случае процесс участия общественности в принятии решений ни к чему не приведет. Часто этот План входит в техническое задание.

⇒ **Зачем на этой фазе необходимо привлекать общественность?**

- Определение заинтересованной общественности поможет установить потенциальное влияние и риски и позволит уделить им первостепенное внимание.
- От заинтересованных сторон местного уровня можно получить дополнительные сведения в отношении проблем окружающей среды и местной ситуации.
- Огромную важность для разработки плана участия общественности (технического задания) имеет выявление главных заинтересованных групп, а также полученные от них данные.
- Данные, полученные в ходе совещания с местным населением и главными заинтересованными группами, имеют огромное значение для правильного определения альтернативных вариантов, особенно в том, что касается местоположения проектного объекта.

⇒ **Какие формы участия общественности в процессе принятия решений будут самыми удачными?**

Возможные методы: встречи с общественностью, опрос общественного мнения, а иногда и создание рабочих групп, в деятельности которых участвуют эксперты – представители различных заинтересованных групп.

Фаза 3 – Оценка значения потенциального воздействия

Фаза 4 – Определение мер по смягчению потенциального воздействия

На этой фазе оцениваются потенциальные последствия планируемой деятельности и их значение для окружающей среды, в связи со всеми предлагаемыми альтернативными вариантами. Предлагаются и разрабатываются шаги по смягчению потенциального воздействия.

⇒ **Какие решения принимаются на фазах 3 и 4?**

- Оценка будущих выбросов в окружающую среду;
- Прогноз вероятных изменений в окружающей среде в результате планируемой деятельности (в т.ч., взаимодействие разных элементов, анализ таких сложных систем, как экосистема);
- Вероятное воздействие на здоровье людей, а иногда и на социальную среду;
- На основании результатов анализа вырабатываются меры по смягчению рисков и воздействия.

⇒ **Зачем на этой фазе необходимо привлекать общественность?**

- Процедура оценки воздействия носит двусторонний характер. С одной стороны, производится техническая оценка и делаются подсчеты, а с другой стороны, оценивается воздействие на социальный фактор и другие факторы, в т.ч. фактор признания общественностью и ее мнение;
- Мнение общественности очень важно, особенно в том случае, когда производится сравнительный анализ различных вариантов (местоположение, технологические процессы);
- Местное население может очень хорошо знать, какие шаги необходимо предпринять, чтобы снизить риск;
- Наконец, совещание с общественностью на этих и на предыдущих фазах исчерпывающе показывает, вызовет ли проект социальное сопротивление и можно ли его осуществить в данном месте. Это может повлиять на альтернативные варианты, но еще выше вероятность того, что данный проект можно будет осуществить с гораздо меньшими проблемами.

⇒ **Какие формы участия общественности в процессе принятия решений будут самыми удачными?**

- Часть сведений, собранных на предыдущих фазах, можно использовать в этот момент для установления связи между предполагаемым воздействием и социальными ценностями;
- Привлечение общественных экспертов, специалистов по техническим проблемам к деятельности рабочих групп может оказаться полезным и интересным. В данный момент эксперты от НПО и местные технические специалисты являются главными элементами целевой аудитории, которые необходимо включить в этот процесс;
- С помощью муниципальных органов и выездных собраний можно организовать совещания с населением.

III-й ЭТАП – ОВОС – СОСТАВЛЕНИЕ ОТЧЕТА ОБ ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ

Фаза 5 – Подготовка исследования ОВОС

Это короткая фаза, во время которой инвесторы или эксперты, работающие на договорных условиях, подводят итоги работы, проделанной на фазах 1-4. Если общественность была привлечена к работе на предыдущих фазах, в отчете следует отразить ее результаты. Замечания общественности должны быть представлены инициатору проекта в течение 30 дней после того, как общественности был обеспечен доступ к информации, а один экземпляр замечаний одновременно направляется в компетентный орган. (Закон об ОВОС, ст.21 п. 4)

Важно, чтобы этот документ был понятным и содержал какую-то часть общего описания проекта, за исключением технического описания.

Фаза 6 – Обсуждение исследования ОВОС

Проект или окончательный вариант Исследования воздействия на окружающую среду передается на изучение общественности и органам публичной власти.

⇒ **Какие решения принимаются на фазе 6:**

- В зависимости от положений, предусмотренных в национальном законодательстве, общественности для рассмотрения передается проект или окончательный вариант Исследования воздействия на окружающую среду;
- Согласно Закону об ОВОС, Исследование передается компетентному органу, который должен изучить его в течение 60 дней с момента его представления.

⇒ **Зачем на этой фазе необходимо привлекать общественность?**

- Общественное обсуждение ОВОС и все материалы для ОВОС, которые должны быть представлены на изучение, играют решающую роль в вопросе вовлечения общественности в процессы принятия решений;
- На этой фазе есть конкретные и полные материалы, о которых могут высказаться не только эксперты, но и простые люди;
- ОВОС служит дополнительным средством, помогающим общественности понять, что собой представляет проект, и какое воздействие он окажет на окружающую среду;

- Сведения, полученные от заинтересованных сторон на этой фазе – самые обширные и самые важные. Если общественность уже приняла участие на предыдущих фазах, фаза 6 не вызовет особых затруднений.

⇒ **Какие формы участия общественности в процессе принятия решений будут самыми удачными?**

- общественные дебаты – обычная форма участия общественности на этой фазе;
- возможны и круглые столы и другие формы организации встреч.

IV-й ЭТАП – ОВОС – АНАЛИЗ КАЧЕСТВА ОТЧЕТА / РЕШЕНИЕ

⇒ **Рассмотрение в надлежащей форме. Обязанность / Статья 6.7**

Принимая решение, государственные органы должны рассмотреть в надлежащей форме все поступившие предложения и возражения.

На практике это значит, как минимум:

- Тщательную регистрацию всех замечаний общественности;
- Подробное изучение всех поступивших замечаний (включая те, что были занесены в протокол общественных слушаний);
- Оценку возможности применения и реализации всех замечаний, поступивших в отношении проекта;
- Необходимость поиска решения в случае обоснованных опасений, изложенных в замечаниях общественности;
- Если количество замечаний невелико, следует ответить на каждое из них в отдельности;
- Если число замечаний велико, их можно разбить на группы, а в обосновании решения необходимо найти место, чтобы ответить на все эти замечания;
- Опубликованное решение должно сопровождаться аргументами в пользу принятия решения;
- Замечания можно обобщить и подать на рассмотрение до принятия решения.
- Все больше стран начинает пользоваться электронным методом сбора замечаний и ответа на них, что позволяет экономить время и средства. Кроме того, необходимо обеспечить немедленное реагирование на полученные замечания.

⇒ **Публикация решения. Обязанности / Статья 6.9**

- Государственные органы обязаны незамедлительно информировать общественность о принятом решении.
- Должностные лица, работающие над этим решением, должны определить методы предоставления информации.
- Причины и соображения, на которых основывается решение, должны быть опубликованы одновременно с ним.

⇒ **Незамедлительно**

Незамедлительное информирование о принятом решении и о причинах его принятия являются не просто уведомлением, но еще и реакцией на замечания общественности. Если решение или основания для него не будут понятными, участники процесса будут разочарованы. Это может поставить под сомнение выполнение проекта и подобных процедур в будущем. Незамедлительное информирование означает, что информация передается как можно скорее после принятия решения и задолго до начала каких-либо работ.

⇒ **Соответствующие средства**

Как правило, самыми подходящими средствами оповещения заинтересованных в решении лиц являются те же средства, которые были использованы при публикации соответствующих уведомлений.

⇒ **Причины и соображения**

Одного принятого решения недостаточно. В уведомлении необходимо объяснить тот факт, что решение не было произвольным. Чрезвычайно важно объяснить, почему был выбран именно этот вариант, в чем его преимущества и позитивные стороны. В обоснованном решении главным является то, как были рассмотрены замечания общественности, в том числе:

- типы полученных замечаний;
- способ поступления замечаний;
- порядок работы с ними;
- какое отражение эти замечания нашли в решении.

2.5. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ ПО ПОВОДУ ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ

Процедуры выдачи лицензий и разрешений в области окружающей среды, хотя и различаются по сути, однако характеризуются одинаковым отношением к моменту участия общественности.

Различия и сходства перечислены в следующей таблице.

| | Разрешения | Лицензии |
|--|--|---|
| Кто принимает решение? | Экологический или иной государственный орган, местный орган публичной власти | Экологический или иной государственный орган, местный орган публичной власти |
| Предмет решения? | Эксплуатационные функции объекта | Использование природных ресурсов или компонентов |
| Примеры видов деятельности, для которых нужна лицензия или разрешение? | <ul style="list-style-type: none">• использование природных ресурсов, в т.ч. вырубка деревьев в общественных городских местах• разрешения на выбросы в воду, воздух, почву• разрешения на использование воды или природных ресурсов• разрешения на объекты для захоронения безопасных отходов | В соответствии со ст. 8 Закона № 451-ХУ от 30 июля 2001 г. о лицензировании отдельных видов деятельности (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr.108-109). |

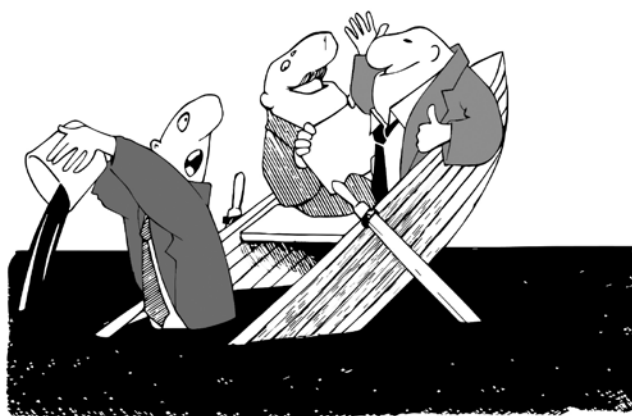
Разрешения в области окружающей среды, как правило, необходимы для исполнения некоторых функций по эксплуатации ресурсов (например, специального разрешения на воду, строительство, разрешения на объем выбросов).

Лицензии выдаются на осуществление такого вида деятельности, который предполагает добычу полезных ископаемых и /или розлив минеральной и натуральной питьевой воды; сбор, хранение, обработку, продажу, а также экспорт остатков и отходов черных и цветных металлов, использованных аккумуляторных батарей, в т.ч. в переработанном виде; импорт и/или производство, складирование, оптовую продажу токсичных химических веществ и материалов, товаров и продуктов бытовой химии, в соответствии с Законом о регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования № 451- XV от 30.07.2001 (вступил в силу 06.03.2002). Лицензии необходимы для ведения промышленной деятельности или оказания услуг, которые, в связи с использованием определенных технологий, ресурсов или веществ могут оказать воздействие на окружающую среду или здоровье людей, могут привести к возникновению аварийных ситуаций, и т.д.

Разрешительные акты в сфере окружающей среды или других сферах, выданные на ведение определенных видов работ, могут выдаваться на такие виды деятельности, которые:

- подлежат процедуре оценки воздействия на окружающую среду;
- подлежат получению единого разрешения на деятельность в сфере окружающей среды, выдаваемого в рамках процедуры IPPC (в странах-членах ЕС и в странах-кандидатах);
- подлежат экологическому аудиту или оценке характерных свойств;
- не относятся к категориям, подлежащим процедуре выдачи единого разрешения на ведение деятельности или ОВОС;
- не относятся ни к одной из вышеперечисленных категорий, но для осуществления которых необходимо разрешение государственного органа в области окружающей среды или разрешение другого органа власти.

В данном случае мы рассмотрели лишь процедуру участия общественности в выдаче лицензий и разрешений, для которых не нужна ОВОС.



«КАК ХОРОШО, ЧТО НЕ С НАШЕЙ СТОРОНЫ!!»

2.5.1. Кто может участвовать?

Заинтересованная общественность

Как и в случае принятия решений по ОВОС, к процедуре участия общественности в принятии решений о выдаче лицензий и разрешений может быть привлечена заинтересованная общественность. В процессе выдачи лицензий и разрешений государственными органами, не занимающимися вопросами окружающей среды, участвуют только те стороны, которых это непосредственно касается.

Как правило, к сторонам, которых это непосредственно касается, относятся:

- заявитель (инвестор);
- муниципальные органы, которых это непосредственно касается;
- владельцы имущества или жители данной территории, и т.д.

Стороны уведомляются в индивидуальном порядке и приглашаются на слушания, в ходе которых они могут представить свои замечания. Принятое решение по поводу полученного заявления рассылается всем сторонам; в нем указываются мотивы и соображения для его принятия. Стороны имеют право подать апелляцию в вышестоящий орган публичной власти или обратиться в суд.

Другими словами, лицензии и разрешения выдаются на основании административной процедуры, согласно которой для участия в этом процессе необходимо строго определить административный статус: кого это непосредственно касается (заявителя, орган публичной власти, лиц, которых это решение непосредственно затронет – например, соседей).

РЕКОМЕНДАЦИЯ

С другой стороны, в случае выдачи разрешений в сфере окружающей среды, потенциально этот факт может затронуть множество лиц помимо заявителя и местного органа власти.

Поэтому следует активнее привлекать население к участию в этом процессе.

Это тем более оправдано в случае выдачи общих разрешений в сфере окружающей среды (например, разрешений на работу с опасными отходами, на ядовитые выбросы и другие виды опасной деятельности).

Удачную модель можно найти в Венгрии на уровне муниципалитетов, где организуются публичные слушания до принятия решения муниципальными органами по работе с отходами или организации свалки отходов, независимо от проведения ОВОС. Заинтересованную общественность приглашают на публичные слушания на основании нормативных положений о публичных слушаниях в случае ОВОС (в т.ч. уведомление, представление замечаний, и т.д.).

Рассмотрим вышеупомянутый пример из Польши о выдаче разрешения на строительство:

Кого это непосредственно касается:

- служащие муниципалитета;
- инвестор;
- местное население.

Кого это косвенно касается, или те или иные заинтересованные стороны:

- местные коммерсанты;
- население, проживающее на определенном расстоянии от инвестиционного объекта.

По закону, эта процедура открыта только для тех, кого это непосредственно касается. Однако после того, как местное население опротестовало проект, город решил признать его участником данной процедуры. Было проведено четыре совещания при существенной поддержке городского мэра.

На эти встречи приходили по 200-300 человек. Все дискуссии были отражены в протоколах. Дополнительные консультации и обмен информацией происходили раз в две недели.

Часто такое необязательное, но эффективное участие общественности позволяет избежать крупных столкновений и найти конструктивные решения.

2.5.2. Доступная информация

Уведомление

В большинстве европейских стран требуется уведомление в случае выдачи решений, однако, как правило, это требование применяется к сторонам, которых это касается (т.е. кто имеет к этому непосредственное отношение).

Кто уведомляет?

Обязательство уведомления входит в юрисдикцию соответствующих муниципальных или публичных органов на основании доступной документации (заявления, краткого изложения сути деятельности, официального сообщения).

Кого необходимо уведомить?

- Если выдача разрешения регулируется общими административными нормами, тогда согласно закону должны быть уведомлены только те стороны, которых это непосредственно касается (например, заявитель, соседи, и т.д.).
- Если в ходе процедуры проводятся массовые совещания, то об этом могут быть оповещены жители и другие заинтересованные стороны через официальное уведомление.

Содержание уведомления

Официальное уведомление должно включать в себя:

- местонахождение и краткое описание деятельности, согласно заявлению;
- информацию о том, где и когда можно ознакомиться с содержанием заявления;
- крайний срок для представления замечаний по поводу заявления и предварительной оценки.

Способ оповещения

- Стороны, которых это непосредственно касается, как правило, оповещаются в индивидуальном порядке с помощью отправки им личного уведомления.
- Требования к официальному уведомлению в такой ситуации имеют много общего с требованиями к проведению ОВОС. Поскольку влияние решений о выдаче разрешений без ОВОС обычно невелико, способ оповещения должен быть выбран с учетом конкретной ситуации.

Другие сведения, подлежащие представлению при осуществлении данной процедуры:

- Заявление на получение разрешения;
- Краткое описание деятельности.

Заявление должно содержать:

- Описание деятельности;
- Меры, связанные с использованием опасных материалов или отходов или лучшие из существующих технических методов;
- Описание зоны, которая будет подвержена воздействию;
- Предполагаемое воздействие на окружающую среду и здоровье людей;
- Методы контроля выбросов;
- Методы предотвращения аварий или, в случае их возникновения, меры по сокращению ущерба для окружающей среды и здоровья людей.

Имеет смысл также потребовать описание запланированных или принятых мер по информированию общественности.

Заинтересованной общественности необходимо предложить возможность бесплатно ознакомиться с перечнем документов, хранящихся в здании соответствующего муниципалитета.

Кроме того, информация должна быть представлена любому лицу по его просьбе.

Приемлемые сроки

- Согласно общепринятой административной процедуре, замечания могут быть представлены сторонами в ходе слушаний.
- В случае уведомления общественности, для представления замечаний должны быть предусмотрены 15-30 дней с момента выдачи уведомления.

2.6. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА / ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ (СЭО/ОВОС)

Стратегическая оценка воздействия на окружающую среду – это оценка действий над окружающей средой – планы населенного пункта, планы развития, программы и проекты. В этой области существует Протокол ЦВЕ / ООН о стратегической экологической оценке, утвержденный в 2003 г. и подписанный большинством стран Восточного Партнерства в ходе Конференции «Окружающая среда для Европы». В данном Протоколе устанавливаются детали стратегической экологической оценки (СЭО) на национальном уровне.

Стратегическую экологическую оценку документов необходимо проводить во время подготовки проекта и – как и в случае с планами и программами – она должна быть представлена общественности для ознакомления.

Главными отличиями между стратегической экологической оценкой и оценкой воздействия на окружающую среду являются:

СЭО оценивает, насколько предусмотренные стратегические решения в документах по вопросам политики соответствуют целям и задачам, предложенным стратегией в области окружающей

среды и устойчивого развития. Кроме того, СЭО оценивает, по мере возможности, как действуют на окружающую среду некоторые виды деятельности и отдельные проекты, представляющие практическую сторону реализации стратегических планов. СЭО оценивает конкретные воздействия на окружающую среду проектов хозяйственной деятельности в сфере развития.

В ходе проведения оценки СЭО используются и некоторые этапы и элементы ОВОС, в т.ч.:

- оценка проектов для принятия решения о необходимости проведения экологической оценки;
- определение воздействия;
- подготовка отчета.

Все стороны протокола должны обеспечить возможности:

- на самых ранних стадиях,
- незамедлительные,
- эффективные с точки зрения участия общественности, когда доступны все варианты.

Использование СЭО в планировании стратегического вмешательства

| Планирование стратегического действия | Стратегическая экологическая оценка | Надзор над процессом | Участие общественности |
|--|--|--|---|
| Объем полномочий (ОП) для стратегического вмешательства | Объем полномочий для стратегической оценки окружающей среды | Замечания по поводу объема полномочий для стратегического вмешательства и совместная подготовка ОП для СЭО | Информирование и замечания о проекте ОП для стратегического вмешательства и СЭО |
| Анализ главных проблем в связи со стратегическим вмешательством | Изучение исследований об окружающей среде, связанных с областью / регионом, в котором будет произведено вмешательство | Взаимодействие всех сторон и замечания в рамках СЭО | Доступ к информации, право представлять замечания, которые будут учтены. Официальные консультации |
| Определение стратегических целей и задач в целях стратегического вмешательства | Оценка альтернативных концептуальных вариантов стратегического вмешательства в связи с задачами в области окружающей среды | Взаимодействие всех сторон и замечания в рамках СЭО | Взаимодействие всех сторон и замечания в рамках СЭО Официальные консультации |
| Разработка необходимых мер и мониторинг | Оценка конкретного воздействия на окружающую среду мер, предлагаемых в качестве стратегического вмешательства, и разработка системы контроля воздействия на окружающую среду | Взаимодействие всех сторон и замечания в рамках СЭО | Доступ к информации, право на представление замечаний, которые будут учтены. Официальные консультации |
| Решение о стратегическом вмешательстве | | Факультативная внешняя оценка связи между СЭО и замечаниями общественности | Доступ к правосудию |
| Мониторинг реализации стратегического вмешательства | | Проверка отчетов на предмет контроля над реализацией стратегического вмешательства | Доступ к отчетам о контроле |

Органы власти, используя электронные средства массовой информации или другие подходящие средства, должны обеспечить своевременное информирование общественности о проекте политического документа и отчете об оценке окружающей среды. Органы власти обязаны также

установить, интересы каких групп общественности были затронуты, в т.ч. соответствующих НПО.

В следующей таблице рассмотрено использование СЭО при планировании стратегического вмешательства. Требования к участию общественности те же, что и для ОВОС.

Примеры тестов для определения экологического равновесия в целях его стратегической оценки с учетом предложений в отношении политических направлений.

| | Принципы стабильности. Их применение в рамках ОВОС | Принципы стабильности. Их применение в рамках СЭО |
|---|--|--|
| Для использования возобновляемых ресурсов | Урожай с гектара или выборка возобновляемых ресурсов не должны превышать возможности порождающих их природных систем. | Определить воздействие на использование возобновляемых ресурсов (например, леса, рыба) |
| Для использования невозобновляемых ресурсов | Скорость истощения невозобновляемых ресурсов должна соответствовать скорости выработки возобновляемых заместителей путем изобретений и инвестиций | Определить воздействие на использование невозобновляемых ресурсов (энергетика, минеральные ресурсы, сырье). В то же время, описать их воздействие на энергопотребление и мобильность |
| Для загрязняющих отходов, выбросов и стоков | Количество: определить их воздействие на занимаемую ими площадь и ее функциональные свойства (землепользование, коридоры для диких животных). Качество : применяются положения Конвенции ООН о биоразнообразии. | Определить воздействие на качество и количество стоков и выбросов отходов в почву, воду и атмосферу. Кроме того, описать их воздействие на качество продукции и производственного процесса, в т.ч. на срок использования и на содержание произведенных изделий |

2.7. ПОДГОТОВКА ЗАКОНОВ И НОРМАТИВНЫХ АКТОВ

Так как участию общественности в разработке планов, программ и политических директив уделяется все больше внимания в целях большей слаженности на уровне конкретных решений, не менее важным оказывается и отражение общественного мнения в разработке законодательных актов общего применения.

⇒ **Обязанность / Статья 8**

Конвенция требует от государственных органов способствовать эффективному участию общественности в процессе подготовки ими законов и нормативных актов, учредить конкретную процедуру участия общественности и обеспечить как можно более полное отражение результатов участия общественности.

Конвенция предусматривает следующие меры:

- устанавливаются сроки для обеспечения эффективного участия;
- существующие правила разработки проектов доводятся до сведения общественности через публикации в прессе или иным путем; а также
- общественности дается возможность представить комментарии (замечания) самостоятельно или с помощью представительных совещательных органов.

⇒ **Какие решения сюда относятся?**

- Законопроекты, подготовленные исполнительными органами (до их представления в Парламент). Например, проект Закона о защите окружающей среды на этапе его разработки в Министерстве окружающей среды.
- Проекты решений, подготовленные и утвержденные правительством, министерствами, другими государственными органами (положения, приказы, распоряжения, и т.д.).

ПРИМЕР

Положения этого раздела не распространяются на законопроекты, находящиеся в парламенте, поскольку сама Конвенция не регулирует процесс принятия решений законодательными органами. Тем не менее, в ряде стран закрепилась замечательная традиция, когда парламентские комиссии предоставляют общественности широкие возможности с целью получить от нее замечания о законопроектах, над которыми они работают.

В некоторых странах Восточного Партнерства в парламентах ведутся публичные дебаты по поводу законопроектов. Например, Регламент Парламента Республики Молдова позволяет представителям гражданского общества следить за ходом открытых парламентских сессий, представлять письменные замечания и выступать с речью по предварительной записи.

Конечно, такая практика даст хорошие результаты только тогда, когда у лиц, заинтересованных в участии в публичных дебатах, будет достаточно времени, чтобы подготовить замечания, а нужная информация будет им предоставлена в распоряжение заблаговременно.

2.7.1. Приглашение представить замечания

Независимо от того, что обсуждается – законопроект или нормативный акт – как показывает опыт, государственные органы стимулируют общественное мнение следующим путем:

(1) публикуя законопроекты в интернете или объявляя широкой общественности о возможности ознакомиться с их содержанием в центральной прессе;

(2) распространяя их среди заинтересованных групп.

⇒ Публикация проекта в интернете и / или в центральных органах СМИ

Так как нормативные акты и законодательство имеют общее применение, их проекты должны быть представлены к изучению широкой общественности. Скорее всего, замечания поступят от тех лиц, которые тем или иным образом имеют отношение к сфере применения проекта (например, положения о защите биоразнообразия особенно будут интересны специалистам и НПО, действующим в этой сфере, а также местным органам власти и руководству природоохранных зон). Однако, в силу того, что законы касаются всех, у всех должна быть возможность высказаться по их поводу. Даже если во время определения заинтересованных групп кого-то обойдут вниманием, эти последние тоже получат возможность принять участие в данном законопроекте.

Особенно выгодной в данном смысле оказывается публикация законопроектов в интернете. Интернет позволяет собрать самые разнообразные мнения за короткий промежуток времени. Доступ к подаче замечаний может быть открыт на той же странице.

⇒ Распространение законопроекта среди заинтересованных групп

Важным моментом является определение заинтересованных сторон в как можно большем количестве для данной области. Как правило, это будут в основном НПО, но в большинстве случаев учитываются и многие из вышеперечисленных групп. Если таким образом действовать в отношении каждого проекта в отдельности, данная задача станет очень трудной.

ПРИМЕР

Министерство окружающей среды Венгрии разработало очень разумную процедуру информирования. Министерство распространяет проекты своих нормативных актов через электронную сеть экологических НПО для сбора соответствующих замечаний. Еще один метод, который может эффективно использоваться в крупных странах – это составление перечня различных НПО и частных лиц, имеющих определенные интересы в данной области (например, к вопросам, связанным с отраслью энергетики, транспорта, охраны природы, качества воздуха, химической безопасности, и т.д.). Проекты, касающиеся определенной области, распространяются среди организаций и лиц, попавших в такой перечень. Когда такая практика уже широко используется, любое лицо может попросить включить его в один или несколько таких списков.

⇒ Сроки

В Республике Молдова законопроекты и нормативные акты представляются на рассмотрение общественности на этапе ведения межминистерских консультаций. Преимущество такого участия заключается в том, что это экономит время, так как процедуры осуществляются параллельно. Кроме того, это дает общественности больше времени для представления замечаний. Однако несовершенство этого метода состоит в том, что он влечет за собой необходимость информировать общественность об изменениях, которые вносятся после консультаций с другими министерствами.

Например, Министерство окружающей среды может распространить через интернет весь текст законопроекта для получения комментариев в тот же момент, когда он рассылается для обсуждения другим министерствам и ведомствам. Закон РМ о прозрачности процесса принятия решений (2008) предусматривает, что законопроект должен быть опубликован как минимум за 15 дней до его рассмотрения (ст. 9(1)).

2.7.2. Процедура согласования

Возможность комментировать законопроект – это лишь один шаг, и не самый первый, на пути к вовлечению общественности в процесс работы над проектом.

Государственные служащие вместе с политиками и НПО должны установить принципы сотрудничества, задачи и обязанности. Сама собой возникает необходимость разработки постоянных процедур информирования о процессе законотворчества, участия в нем заинтересованных групп и учета высказанных ими замечаний.

В качестве еще одного сильного аргумента представляем вниманию государственных органов модель участия общественности в процессе разработки законов.

2.8. РЕФЕРЕНДУМ

Референдум – это один из способов участия граждан в процессе принятия решений путем голосования за законопроекты и другие решения местного или национального значения.

Что можно решить таким путем?

Национальный референдум может принять решения о следующем:

- о Конституции и поправках к ней;
- Принятии законов или поправок к ним;
- Положениях по вопросу об интерпретации Конституции или законов;
- Иных вопросах в юрисдикции государства.

Местный или региональный референдум может принять решения в отношении:

- Вопросов о полномочиях местных или региональных органов власти.

Кто имеет право созвать

• *Национальный референдум:*

- ✓ Президент страны;
- ✓ Правительство;
- ✓ Определенное количество избирателей (200 000 в Республике Молдова), представителей определенного количества регионов (районов), как правило – половина.

✓ Определенное число депутатов (1/3).

• *Местный /региональный референдум:*

- ✓ 1/2 избранных советников, а в случае отставки примара тайным голосованием – 2/3 избранных советников;

✓ Примар села (коммуны), сектора, города (муниципия) за исключением случая, когда объявляется референдум для отставки примара;

✓ Представительный орган территориально-административной единицы со специальным статусом;

10%✓ от числа граждан с правом голоса, проживающих на территории административно-территориальной единицы.



Как общественность может созвать референдум?

Общественность может созвать референдум, воспользовавшись для этого двумя возможностями:

- через парламент – обратившись к избранному ими депутату или партии, членом которой он является;
- собрав подписи избирателей в нужном количестве.

Кто оплачивает проведение референдума?

С момента его начала (а если он будет созван по инициативе общественности, то с момента представления необходимого количества подписей), все расходы оплачиваются, соответственно, из государственного или местного бюджета.

Преимущества:

- Полученные результаты совершенно законны и окончательны: это уникальный процесс принятия решений, в котором общественное мнение носит обязательный характер;
- Процесс принятия решений – самостоятельный процесс;
- Часто это единственный способ прямого влияния на процесс принятия решений;

- Решения, принятые на референдуме, как правило, пользуются более широкой поддержкой, чем те, которые принимаются органами власти самостоятельно.

Ограничения:

- Очень сложно созвать референдум, используя для этого такой механизм, как общественная инициатива;
- Часто, так же как и во время выборов, системой голосования можно манипулировать;
- Референдумы всегда дорого обходятся;
- Есть вероятность, что экономическая польза покажется более важной, чем угроза окружающей среде.

Референдум по проблемам окружающей среды

В очень не многих странах мира вопросы, связанные с окружающей средой, должны выноситься на референдум. Все же такие проблемы решаются косвенно, за счет общего характера тем, вынесенных на референдум. Например, население может вынести на референдум вопрос о принятии или внесении поправок в законодательство в области окружающей среды. Однако с помощью референдума можно решить, скорее, конкретные местные проблемы.

ПРИМЕР

В Венгрии, где законодательство о проведении референдумов предусматривает рассмотрение вопросов, связанных с окружающей средой, местные референдумы, пусть и не проводятся ежедневно, однако не представляют собой нечто сверхъестественное. Один из недавних примеров касался размещения места хранилища слаборадиоактивных отходов атомной станции. Когда власти предложили несколько вариантов их размещения в одном из регионов, местные жители созвали референдум, который запретил это делать. Так же был решен вопрос со вторым местом хранения таких отходов, которое было предложено властями. И, наконец, в третьем подобном же случае жители проголосовали за место расположения хранилища, но договорились с правительством об экономических льготах, строгих мерах безопасности и надзора за хранилищем.

2.9. ПЛАН УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Обязательным предварительным условием оптимального участия общественности в процессе принятия решений является достаточный уровень подготовки.

Процесс участия общественности должен быть открытым и честным, вызывать большое доверие и доказывать справедливость принятого решения. Больше всего процессу вредит впечатление о том, что решение было принято заранее. Если общественность будет так считать, не стоит и надеяться на какое-либо участие в референдуме.

Несмотря на то, что подготовка плана играет решающую роль, попытка достигнуть цели этого плана любой ценой была бы обречена на провал. Регулярно сравнивайте ход событий с планом, чтобы понять, не нужно ли внести изменения в план, которые могли бы улучшить достижение поставленных целей.

Участие общественности может быть:

(а) официальным, когда органы власти привлекают в качестве партнера неправительственную организацию или другую группу заинтересованных лиц для того, чтобы выполнить какую-то часть работы в рамках обсуждения конкретного проекта;

(б) неофициальным, когда НПО самостоятельно или по поручению населения принимает какое-либо решение, согласно которому работа над проектом должна вестись в рамках юридических норм.

В первом случае инициатива принадлежит органам власти, которые могут уведомить неправительственную организацию официальным письмом о своем намерении включить ее в работу над проектом. Определяются обязанности каждой из сторон, разрабатывается план участия, который должен быть выполнен совместными усилиями обеих сторон.

Если НПО решает самостоятельно провести обсуждение проекта, у нее в распоряжении должен быть собственный план участия. План начинается с объявления о намерении провести открытое обсуждение проекта постановления, плана, программы или иного документа. Часто органы власти не реагируют на подобные общественные инициативы, однако это не должно обескураживать.

2.9.1. Подготовка плана участия общественности

Есть множество способов подготовки плана участия общественности. Один из методов предполагает использование в этом процессе следующих элементов:

- сегменты аудитории и их анализ;
- определение задач, мер, ресурсов и функций;

- график участия общественности;
- контрольный перечень выполненных действий по обеспечению участия общественности (согласно действующему законодательству).

Сегменты аудитории и их цели

Несмотря на то, что процесс принятия решения должен быть открыт для всех, кого это решение касается (включая тех, чьи позиции и взгляды отличаются от позиции властей), разумнее начать подготовку плана участия общественности с определения сегментов аудитории и создания среди этих групп доверительной атмосферы.

Главный вопрос, который должен в этом случае задать себе государственный служащий, - как можно обеспечить включение в этот процесс всех заинтересованных сторон, и насколько вероятно, что к их мнению прислушаются.

Например, сегменты аудитории и заинтересованные группы можно определить, исходя из следующего:

- специфики места, населенного пункта (интересы местного уровня, регионального, государственного или международного);
- то, каким образом их этот процесс касается (напрямую или косвенно);
- общий или профессиональный интерес;
- тип сектора (частный или государственный, НПО или частные лица).

Схема определения сегментов аудитории:

1. Те, кого этот процесс непосредственно касается:

- а) жители населенного пункта, затронутого решением;
- б) население, проживающее вблизи подъездных путей к зоне планируемой деятельности;
- в) жители, которые понесут дополнительные затраты в результате принятия данного решения;
- г) местные туристические бюро, маленькие гостиницы, организаторы досуга в сельских населенных пунктах, которые могут в результате планируемого решения потерять туристов, клиентов.

2. Те, кого этот процесс косвенно касается:

- а) жители соседнего / соседних населенных пунктов;
- б) соседние города.

3. Профессиональный интерес:

- а) специалисты по охране окружающей среды;
- б) НПО;
- в) специалисты в области, связанной с планируемым решением.

4. Общий интерес:

- а) сопредельные территории.

С точки зрения секторов, заинтересованные группы можно представить следующим образом:

1. Государственный сектор:

- а) Министерство окружающей среды;
- б) Местный орган власти;
- в) Муниципальные органы власти;
- г) Децентрализованные органы государственной власти;
- д) Выборные органы.

2. Частный сектор:

- а) Экономические агенты в соответствующих областях;
- б) Местные инвесторы;
- в) Предприниматели в сфере туризма.

3. НПО.

4. Частные лица, местное население.

Трудной задачей станет и доверие населения – это то, что повлияет на уровень участия населения в этом процессе. В плане необходимо предусмотреть этап (период) для налаживания доверительных отношений между общественностью и местными органами власти, НПО и предпринимателями. Одной из возможностей для налаживания таких отношений и выявления опасений и чаяний населения в отношении запланированных действий может стать организация неформальных дискуссий с лидерами местных ассоциаций, так называемыми «ключевыми фигурами». Сведения, полученные по итогам таких переговоров, могут лечь в основу плана участия общественности, и особенно тогда, когда речь идет о конкретной группе лиц.

Важно то, чтобы местные НПО и объединения национального уровня не остались в стороне, так как они играют особую роль в этом процессе. Если все пойдет хорошо, НПО не станут сопротивляться местной администрации. Их деятельность также предусматривает:

- мобилизацию широких слоев населения;
- рост компетентности общественности и ее осознанной поддержки как итогового, так и предварительного плана;
- выдвижение и внесение новых поправок к решениям и изменениям, касающимся проекта плана;
- роль посредника между местным населением и муниципалитетом;
- оказание помощи властям путем организации встреч с общественностью или каких-то совместных действий по различным вопросам планирования.

Как правило, люди являются неиссякаемым источником различных предложений и мнений, часто противоречащих друг другу. Все эти предложения необходимо выслушать, взять на заметку, и на все ответить. Те, кого вы обойдете вниманием, в будущем обязательно станут вашей головной болью.

Постановка целей, определение действий, ресурсов и функций

Рекомендуется рассмотреть:

- действия,
- задачи и
- функции, которые необходимо выполнить в рамках участия общественности в процессе принятия решений.

На этом этапе необходимо определить уровень участия общественности (предполагается взаимный обмен информацией или более серьезное участие публики в процессе принятия решений) и ключевые проблемы, по которым нужно провести большое количество консультаций и дебатов.

Большое значение имеет и прогноз той сферы деятельности (экономической, экологической, политической или социальной), которая будет наиболее интересной для общественности. Планируя какой-либо вид экономической деятельности, следует обращать внимание не только на ежедневные изменения в жизни, но и на целый ряд проблем экономического и социального характера. Обычно энтузиазм и участие граждан намного выше, когда они видят, что их жизни угрожает опасность. В то же время, людей нужно призывать к участию, мобилизовать для участия в разных процессах даже тогда, когда их жизни никто и ничто не угрожает.

Существующие ресурсы

За наличие ресурсов в необходимом объеме для обеспечения процесса участия общественности отвечают государственные органы. Из-за того, что ресурсов никогда не хватает, государственным органам приходится выбирать такие методы участия общественности, для которых будет достаточно имеющихся ресурсов. Хорошим средством повышения ресурсов является создание партнерских отношений с другими организациями – например, с НПО. Кстати, самых активных представителей общественности можно мобилизовать на создание групп и административных советов. Кстати, если будет организовано исследование уровня экологических знаний, было бы неплохо обратиться к помощи учеников местных школ.

Важную роль будет играть утверждение бюджета для финансирования процесса участия общественности. В бюджете должны быть предусмотрены необходимые средства для покрытия реальных затрат, связанных, к примеру, с печатью разных материалов, арендой помещений для встреч, и т.д.

На разработку окончательного плана по информированию и участию общественности нужно около 5-7% общей суммы бюджета. Если денег не хватит, можно обратиться к другим, менее затратным методам.

Сроки

Минимальные сроки для представления проекта плана, решения, принятого общественностью и для сбора замечаний, как правило, предусматриваются в законном порядке. В случае отсутствия какого-то конкретного нормативного положения, минимальный период времени, в течение которого население должно представить свои комментарии, составляет три-четыре недели для каждого этапа в отдельности. Таким образом, общественности отводится достаточно времени для того, чтобы ознакомиться с материалами, на которых будет основано будущее решение, изучить их и высказать свое мнение.

2.9.2. Начало процесса участия общественности в процессе реализации плана

Важно с самого начала разъяснить общественности следующее:

- через сколько фаз проходит процесс принятия решений, и какие есть возможности для ее участия на каждой фазе;
- какие функции у разных заинтересованных сторон (кто принимает решения, кто разрабатывает план участия, или какой орган отвечает за то, чтобы его усовершенствовать), какова роль и обязанности этих сторон с точки зрения законодательства.

В некоторых случаях общественности трудно согласиться с ранее принятым решением о том, чтобы привлечь ее к процессу, что и служит отправной точкой для всех последующих действий.

В процессе практического осуществления плана участия общественности следует избегать ряда типичных ошибок и недостатков, таких как:

- документы были подготовлены без непосредственного участия общественности, а только представлены ей для замечаний;
- отдельные замечания общественности не были представлены лицу, принимающему решение;
- материалы, предложенные общественности для замечаний, не содержат ни понятных всем графических данных, ни всесторонних объяснений;
- в материалах, отражающих общественное мнение, нередко недостает краткого изложения наиболее интересующих общественность вопросов;
- общественность не видит надлежащей реакции. Если у граждан нет ясного представления о судьбе своих замечаний или мнений, в следующий раз они не захотят участвовать в такой работе;
- заносчивость специалистов. Во многих случаях специалисты в области планирования лишь формально заинтересованы в участии общественности. Они не желают давать должные разъяснения, а их отношение к делу вовсе не говорит о том, что они учитывают мнение общественности;
- сроки для запланированных действий были выбраны неверно. Чтобы гарантировать реальное участие общественности в процессе принятия решений, все предусмотренные с этой целью действия должны иметь место в подходящий всем день и час. Ошибкой будет назначить проведение какого-либо мероприятия (публичного обсуждения) в городе или селе, где нет приемлемых путей автомобильного или железнодорожного сообщения, или запланировать его на утренние часы, когда большинство людей находится на работе.

2.9.3. Учет и анализ результатов процесса участия общественности

Учет и анализ результатов процесса участия общественности – особо важная составляющая этого процесса.

Отчет об участии общественности должен содержать в обязательном порядке поименный список всех граждан, представивших свои мнения и комментарии (замечания). Если имели место публичные слушания, необходимо их подробно описать, приложить список участников, вкратце изложить суть обсуждения, в том числе комментариев.

При составлении отчета власти должны внимательно сопоставить полученные комментарии и мнения общественности с проектом предлагаемого решения. Необходимо изложить мотивы, на основании которых были внесены изменения в проект решения. Эти мотивы должны быть строго обоснованы с профессиональной, политической и практической точек зрения.

Власти должны четко объяснить общественности способы подачи замечаний и процесс их обработки.

ПРИМЕР

Все замечания передаются лицу, работающему над составлением плана, а ответы на вопросы – общественности, в письменном виде;

Замечания общественности могут быть учтены с помощью матричного анализа, когда все мнения сортируются по конкретным экологическим проблемам с указанием их положительного или отрицательного характера и степени важности.

Когда принятие решения затягивается, лучше рассказать об этом общественности. А в тех случаях, когда власти принимают такие решения вопреки общественному мнению, замечания общественности могут /должны учитываться в будущем плане или программе, в которых должны найти отражение ранее высказанные сомнения / возражения.

2.9.4. Сообщение результатов участия общественности

Процесс участия общественности не может считаться завершенным до того, как его результаты

и окончательное решение не будут доведены до сведения всей общественности, включая отдельных лиц, организации, и т.д., которым в индивидуальном порядке были высланы уведомления, и мнение которых учитывалось – каждое в отдельности – во время этого процесса. Лучше всего, все же довести окончательный вариант плана или программы до сведения населения, по возможности, сразу после вынесения решения. Полный текст решения можно опубликовать в прессе.

Одновременно с информированием населения о результатах его участия и об окончательном решении, власти обязаны проинформировать общественность о ее правах в отношении доступа к информации, а также о возможностях опротестования решения.

Такие уведомления следует адресовать как населению вообще, так и рассылать их индивидуально.

В этих целях можно использовать те же средства, что и для вовлечения общественности в процесс обсуждения (уведомления в прессе, письма, объявления в общественных местах, и т.д.).

Поддержание отношений с общественностью

Поддержание уже установленных отношений с заинтересованной общественностью будет полезным с точки зрения процессов ее участия в будущем. Общественность можно привлечь как к участию в анализе плана или программы, так и к процессам их применения. С этой целью можно учредить общественные организации и советы.

2.9.5. Оценка процесса участия

Для отладки и совершенствования процесса участия общественности власти должны провести его оценку. Такая оценка послужит повышению качества будущих процессов участия общественности.

Власти должны подумать о начале открытых дискуссий среди пользователей объекта, от которых можно получать необходимые замечания.

Вот некоторые ключевые вопросы, которые необходимо задать во время оценки успешности процесса участия:

- Были ли извещены все слои населения, которых касался план / программа, о его / ее подготовке?
- Была ли у них возможность участия в его / ее подготовке?
- Можно ли считать участие общественности удовлетворительным? Если «да», то почему и если «нет», то почему?
- Может ли общественность быть уверена в том, что ее мнение будет принято во внимание?
- Понимает ли общественность причины, на основании которых ответственные лица разработали данный план или программу?
- Хватило ли ресурсов для практической реализации плана участия общественности?
- Что можно сделать для улучшения процесса участия общественности?

Что касается тех вопросов, по которым были получены отрицательные ответы, в целях улучшения ситуации необходимо будет предпринять соответствующие меры.

2.10. МЕТОДЫ И СРЕДСТВА ИНФОРМИРОВАНИЯ И УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Есть три уровня участия общественности в консультациях, и для каждого из них нужен особый подход.

В практическом ключе, план участия общественности в крупных проектах, скорее всего, будет содержать все три уровня. Подготовка масштабного проекта предполагает:

- сообщение информации на протяжении всего существования проекта;
- сбор мнений разных сторон на разных этапах проекта, а также
- концентрация усилий на достижении всеобщего консенсуса по поводу способа действия.

Как видится, каждому уровню соответствуют характерные только для него методы, процедуры и средства. Если уже проверенные на начальном этапе методы не привели к успеху и результаты оставляют желать лучшего, следует перейти к их комбинированию или использовать ряд других средств.

Выбирая методику, вы должны учитывать следующие решающие факторы:

- типы и количество заинтересованных сторон (их образование, технические знания уровень информированности в области экологии, социальный статус, и т.д.);
- природа проекта, комплексность и технический характер информации, которая должна быть передана;
- организационная ситуация, существование профессиональных и финансовых возможностей для осуществления проекта.

Например, если вы намереваетесь отобрать разные варианты решения, на основании которых можно подготовить план развития туризма в зонах с особыми экологическими требованиями,

вероятно, вам понадобятся консультации, как минимум, трех групп:

- небольшого числа граждан, проживающих в данной зоне, или место жительства которых связано с этим местом, и которых принятые решения непосредственно коснутся;
- более многочисленной группы специалистов в области охраны природы, туризма или водных ресурсов, специалистов из министерств, исследовательских институтов, НПО национального и международного уровня, которым вам нужно будет предоставить широкие научно-технические сведения;
- еще более многочисленной группы представителей промышленности, фермеров, представителей местных сообществ, для которых характерна общая заинтересованность в проблемах вероятных последствий решений, принимаемых в области окружающей среды, для их текущей деятельности, а также в возможностях, которые могут появиться в ходе реализации нового проекта.

Можно предусмотреть:

- дискуссии, семинары, симулирование ситуаций в группах, которых непосредственно касаются потенциальные решения, с целью продемонстрировать им последствия различных решений, а также лучше понять их предпочтения;
- публичные дебаты среди более многочисленной аудитории, в которую войдут специалисты, чтобы определить существующие вопросы и составить список вариантов, которые будут подвергнуты анализу;
- конференцию для широкого круга участников, во время которой необходимо систематизировать и привести к единому знаменателю все мнения.

Для всех указанных методов предусмотрено активное участие хорошо подготовленных специалистов в вопросах коммуникации с аудиторией.

Сумма затрат на каждый из этих методов будет зависеть от размера и количества групп, продолжительности семинаров /встреч, а также от той части расходов, которую готов оплатить инвестор.

Ниже в таблице приведены плюсы и минусы различных способов информирования населения, с учетом их мнений в процессе принятия решений.

| Метод | Описание и применение | Преимущества | Недостатки |
|---------------------------------------|---|--|---|
| Уровень 1. Передача информации | | | |
| Видео | Создание видеофильма для знакомства с информацией. Может содержать и компьютерную графику, другие изображения. | Находится в распоряжении автора. Может быть просмотрен по желанию зрителей | Его могут воспринять как средство тенденциозной пропаганды. Стоит относительно дорого, если работать над ним основательно и профессионально. |
| Выезд на место (в село, город) | Организованное изучение вопросов путем проведения собраний в населенных пунктах, для того чтобы представить там информацию из первых рук о конкретном виде деятельности или о рассмотренной проблеме. | Проблемы представлены на конкретных примерах. | Часто бывает трудно найти такой населенный пункт, где были бы представлены все рассмотренные проблемы. Этот метод не приемлем в случае больших групп. |

| | | | |
|------------------------------------|---|---|--|
| Экспозиции / публичные презентации | Экспозиции или выставки, организованные в общественных местах с целью информирования населения при участии специалистов, излагающих информацию и отвечающих на вопросы. | Люди могут посещать выставку в свободное время. Используемые графические средства помогут им живо представить, о чем идет речь. | Сотрудники тратят очень много рабочего времени. Может привлечь незначительное число представителей третьей стороны. |
| Телефонные линии | Номер телефона, по которому люди могут звонить, чтобы узнать полезные сведения и задавать вопросы, или высказывать замечания о предложениях и проблемах. | Это удобный способ получения замечаний от заинтересованных сторон. Люди не боятся и поэтому им проще участвовать и высказывать замечания. Создается впечатление, что это доступный метод. | Телефонные разговоры могут быть менее эффективными, чем личные встречи. У дежурных служащих может не оказаться специальных знаний, необходимых для ответов на вопросы. |
| Интернет | web-сайт, используемый для распространения информации или для обеспечения обратной связи. Необходимо помнить о постоянном обновлении информации. Можно разработать и более интерактивные формы участия в интернете – например, форумы и дискуссионные группы. | Потенциально, ваша аудитория – весь мир. Снижаются расходы, потому что не надо платить за почтовую пересылку и публикацию. Это удобный вариант участия для тех, у кого есть выход в интернет. | Не у всех заинтересованных сторон будет доступ к интернету, поэтому необходимо использовать и альтернативные способы распространения информации. |

Уровень 2. Выслушивание общественного мнения

| | | | |
|---------------------------|---|--|--|
| Встречи с общественностью | Встречи с заинтересованными сторонами и теми, кого касается данная тема, организуются с целью передать им информацию и обменяться сведениями и мнениями о том или ином предложении. | При удачной организации могут стать очень хорошим способом поиска новых заинтересованных сторон. Доказывают, что лицо, заявившее о какой-то проблеме, готово встретиться и с другими заинтересованными лицами. | Хотя этот метод на первый взгляд кажется очень простым, на самом деле он сложный и непредсказуемый. Инициативу могут перехватить заинтересованные группы или просто скандалисты. Встречи могут вылиться не в совещания, а в банальное информирование общественности. |
|---------------------------|---|--|--|

| | | | |
|---------------------------------|---|--|--|
| Исследования, интервью и опросы | К ним относится ряд процедур сбора информации и мнений. Анкеты могут заполняться непосредственно самими участниками интервью, может быть назначено личное слушание или по телефону, по почте. | <p>Таким образом могут быть собраны сведения от лиц, которые не будут ходить на общественные собрания и не будут участвовать в других формах организации. Во время конфиденциальных слушаний можно получить искренние ответы. Можно установить, что уже известно общественности, и какие у нее опасения.</p> <p>Мы узнаем и мнение большинства, которое, как правило, молчит во время дебатов.</p> <p>Результаты слушаний могут быть подсчитаны по количественным показателям, изучены с помощью статистических методов, их можно также использовать позже при принятии решений по вопросам, вызывающим недопонимание.</p> | <p>Ответы могут оказаться недостаточными. Ответы могут быть нерепрезентативными и отражать временное, сиюминутное мнение. Мнения могут меняться. На подготовку и осуществление исследования, слушания может уйти много денег и времени. Для подготовки анкет нужны специальные знания. Организация статистически значимых слушаний стоит очень дорого, если в данной организации нет квалифицированных кадров и приходится нанимать специалистов со стороны.</p> |
|---------------------------------|---|--|--|

Уровень 3. Участие в работе и консультациях

| | | | |
|----------|---|---|---|
| Семинары | Слушания, организованные для ограниченного числа участников, которые можно использовать для первого знакомства с необходимой информацией, для подробного обсуждения вопросов и решения проблем. | <p>Могут обеспечить открытый обмен мнениями, более живой, и могут способствовать налаживанию взаимопонимания. Это полезный метод изучения сложных технических вопросов; может способствовать углубленному анализу. Может касаться конкретной группы заинтересованных лиц.</p> | <p>Для того чтобы этот метод стал эффективным, в семинарах может принимать участие небольшая группа людей; поэтому многие интересы просто не учитываются.</p> |
|----------|---|---|---|

Фокус-группы и форумы

Речь идет о встрече приглашенных лиц. Цель встречи – определить реакцию на предложенные меры и получить подробные сведения о мнениях, ценностях и интересах людей.

Это быстрый метод определения вероятной реакции общественности на то или иное предложение • фокус-группы не дают статистически значимый результат анализа реакции общественности на конкретную идею, стоят не дорого и проводятся оперативно, что позволяет провести примерную оценку будущей реакции широкой общественности.

- фокус-группы могут помочь установить контакт с маргинальными группами и теми, кто предпочитает занимать скромную позицию.

В результате отбора участников в данную группу, некоторые сегменты местного сообщества могут быть не представлены; группы нужно поддерживать, помогать им их обслуживать, а для этого нужно много времени.

- фокус-группы не столь объективны и значимы со статистической точки зрения по сравнению с другими исследовательскими методами; они могут отражать мнение ведущего (модератора) групп.

- Модератор должен быть очень хорошо подготовлен, что позволит ему наблюдать и выделять из контекста самые ценные замечания. Т.е. нужно приглашать консультанта со стороны. Фокус-группы помогают выяснить реакцию, но не могут заменить собой обсуждение с участием основных заинтересованных групп.

ВВЕДЕНИЕ

Для обеспечения доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений, а также права на благоприятную окружающую среду, необходимо наличие **эффективной правоприменительной системы**.

Легитимность принимаемых решений базируется на старой, но надежной доктрине о разделении властей, практикуемой во всех демократических обществах. Она гарантирует, что ни одна из трех ветвей власти – законодательная, исполнительная и судебная – не может превышать свои полномочия и самостоятельно осуществлять весь процесс управления.

Законы принимаются законодательными органами (парламентами), разрабатываются и осуществляются исполнительной властью (правительствами), а их применение обеспечивается судебной властью (судебными инстанциями). Эти три ветви власти должны быть независимы друг от друга. Конечно же, не всегда дело обстоит именно так. Порой приходится сталкиваться с коррупцией и чрезмерным влиянием на судебную власть со стороны исполнительной власти и частных структур.

Свободный доступ к правосудию представляет собой фундаментальное право каждого человека на обращение в судебные инстанции, в случае, когда нарушаются его права, свободы и интересы. В момент провозглашения независимости Республики Молдова, необходимость обеспечения эффективного доступа к правосудию была гарантирована включением этого неотъемлемого права в текст Конституции.

В соответствии с ст. 20 (ч.1) Конституции Республики Молдова: **«Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов»**. Данное положение применяется в случае, когда затронуты права, свободы и законные интересы любого лица.

Данная статья должна применяться и в случае нарушения ст. 37 (право на благоприятную окружающую среду), ст. 52 (право на подачу петиций) и ст. 34 (право на информацию) Конституции Республики Молдова.

Ст. 20 (ч.2) Конституции Республики Молдова устанавливает: **«Ни один закон не может ограничить доступ к правосудию»**, а ст. 26 гарантирует каждому гражданину право **«самостоятельно реагировать законными способами на нарушение своих прав и свобод»**.

Необходимость обращения в судебные инстанции для защиты прав и законных интересов определяется, как правило, **неточностью нормативных актов, их отсутствием**, либо необходимостью их трактовки судебными органами. **Именно отсутствие недвусмысленных положений, а также наличие противоречий между различными нормативными актами и законами** может привести к невозможности исполнения чиновником обязательств надлежащим образом. Это, в свою очередь, может привести к возбуждению судебного процесса или к подаче административного обжалования решения, вынесенного вышеупомянутым чиновником.

Одним из способов предотвращения судебных процессов является выработка ряда четких **процедур и стандартов**. В случае, если стандарты, на которых основывается решение являются прозрачными и общественности были представлены необходимые разъяснения, такое решение не будет опротестовано. И наоборот, если решение представлено в краткой форме и лишено должных пояснений, вероятность возбуждения судебного процесса возрастает по мере того как общественность приходит к осознанию, что единственным способом добиться соблюдения прав является опротестование решения, являющего собой пример небрежности и чиновничьего произвола.



Каждое право и/или интерес нуждается в механизме защиты. Последний, в свою очередь, будет функционировать, только в случае, если применяется установленным способом. Чаще всего этого не происходит по причине **длительности процедур** в судебных инстанциях, которые, в свою очередь, перегружены, а также по причине отсутствия **доверия** к судебной системе. Другим препятствием являются **расходы**, связанные с судебным разбирательством, в частности, когда требуется обращение к экспертам, либо выплата значительных компенсаций. Вдобавок, судьи, в большинстве своем, в силу отсутствия достаточной практики, не знают в совершенстве законодательства, касающегося защиты окружающей среды, и принимаемые ими решения в данной области не всегда соответствуют самым высоким стандартам.

Вместе с тем, в судебных инстанциях появляется все больше дел, включающих административные разбирательства об оспаривании решений публичной власти. Преимущество данных процессов состоит в том, что их рассмотрение занимает значительно меньше времени, а расходы на них намного меньше.

Причины обращения общественности в судебные инстанции можно разделить на две основные категории:

А) **процедурные** - когда истец подает жалобу о **нарушении процедуры**, в результате которого было ущемлено его право (к примеру, отсутствие доступа к документам, имеющим отношение к ОВО).

Б) **материальные** - когда истец обжалует судебное решение или административный акт, на основании того, что они ущемляют его право на благоприятную окружающую среду или противоречат законодательству в области окружающей среды.

В обоих случаях исключительно важно, чтобы чиновник либо соответствующий орган власти, который принял решение и довел его до сведения общественности, предоставил четкие разъяснения о способах его **административного и/или судебного обжалования**.

Согласно ст. 9 Орхусской конвенции существует 3 категории ситуаций, когда решение, а также действие или бездействие могут быть обжалованы:

1. Нарушение **права на доступ к информации, касающейся окружающей среды** [ст.9 (1) Конвенции]

- представленная в ответе информация является неполной и/или не имеет никакого отношения к запросу;

- запрос на информацию был отклонен;

- ответ на запрос был предоставлен с нарушением предусмотренного законом срока (1 месяц);

2. Нарушение **права на участие в принятии решений по вопросам окружающей среды** [ст.9 (2) Конвенции]

- общественность не была уведомлена о «начале процедуры принятия решения, касающегося окружающей среды»;

- источники информации являются **недостаточными** для того, чтобы уведомление дошло до своего адресата;

- уведомление было осуществлено **на позднем этапе** процедуры;

- уведомление не содержит **необходимого минимума информации**;

- невозможно получить **более детальную информацию** о проекте, программе или плане;

- процедура принятия решения, касающегося окружающей среды, не предусматривает **предоставления комментариев со стороны заинтересованной общественности**;

- комментарии **не рассматриваются должным образом**, поэтому:

• лицо, принимающее решения, не может внятно объяснить мотивов, которые определили пренебрежение конкретными предписаниями в процессе принятия решений;

• решение не было обнародовано;

• опубликованное решение не содержит обоснования;

3. Несоблюдение законодательства, **касающегося окружающей среды** [ст.9 (3) Конвенции]

- Действие либо бездействие частных лиц, нарушающих законодательство в области окружающей среды, могут быть обжалованы;

- Действие либо бездействие органов публичной власти, нарушающих законодательство в области окружающей среды, могут быть обжалованы;

Статья 9 Конвенции предоставляет **НПО, занимающимся защитой окружающей среды, особый статус**, признавая их интерес в судебных процессах, касающихся доступа к правосудию на основании права на информацию и/или участия в принятии решений в проблемах, касающихся окружающей среды.

Таким образом, принцип свободного доступа к правосудию Орхусской конвенции гарантирует

право общественности: 1) обращаться в судебные инстанции в случае, когда нарушено право общественности на доступ к информации, касающейся окружающей среды, и право общественности на принятие решений; 2) обращаться в судебные инстанции в случае, когда законодательство об окружающей среде нарушено. Могут последовать административные или судебные процедуры, обжалующие законность тех или иных решений или действий частных лиц или органов публичной власти, в связи с нарушением законодательства об окружающей среде.

Для случаев, когда ни одно из национальных средств по доступу к правосудию не может быть успешно применено, предусмотрено несколько процедур **международного права**, включая механизм, принятый для исполнения Конвенции, и возможность обращения в ЕСПЧ (по исчерпанию всех способов обжалования на национальном уровне).

3.1. Внесудебные процедуры

Среди самых распространенных возможностей обжалования решений, принятых по вопросам окружающей среды, выделяются административные обжалования и обжалования, адресованные омбудсмену (народному адвокату) или прокурору. Обращение в судебную инстанцию зачастую требует много времени и денег. Более оперативным, простым и менее затратным способом может стать обжалование решения или процедуры внесудебным путем. Существует 4 внесудебных пути, на которые может полагаться лицо с целью защиты своих нарушенных прав:

1. Обжалования, адресованные органам публичной власти, которыми было принято решение, либо вышестоящим органам;
2. Обжалования, адресованные омбудсмену (народному адвокату);
3. Обращение, адресованное прокуратуре;
4. Медиация конфликтов, касающихся окружающей среды.

3.1.1. Предварительное обжалование, адресованное органу публичной власти, допустившему «действие или бездействие», или вышестоящему органу публичной власти.

Если члены общественности (физические и юридические лица, в том числе ассоциации, а также сформированные данными лицами группы и организации) не удовлетворены решением, принятым в области окружающей среды, то они имеют право на обжалование путем подачи предварительного заявления в орган публичной власти, принявший соответствующее решение. Если орган, принявший данное решение, подчиняется вышестоящему органу, заявление может быть подано в вышестоящий орган.

Процесс рассмотрения жалоб граждан регламентирован Законом №190-XIII от 19 июля 1994 г. о подаче петиций (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, №6-8), в котором предусмотрены процедуры подачи обжалований и сроки принятия решений вышестоящими органами власти. По смыслу этого закона, **петиция** подразумевает любое заявление, обжалование, предложение, обращение, поданное на имя компетентных органов, включая предварительное заявление, в котором обжалуется административный акт или нерассмотрение заявления в сроки, предусмотренные законом.

Административное рассмотрение обжалования имеет двойную цель:

- во-первых, предоставляет истцу доступное и эффективное средство защиты;
- во-вторых, органам публичной власти предоставляется возможность исправить ошибку и избежать публичной огласки случая.

Преимущества: обеспечивается **легитимность** рассмотрения обжалования чиновником или органами публичной власти, насколько неприятным бы ни был факт совершения ошибки, представителем властей. Если данная ошибка устраняется быстро и в рамках органа, принявшего обжалованное решение, это экономит время – что не имело бы места в залах судебного заседания. Но главное преимущество заключается в повышении **доверия и уважения к органам управления**.

Недостатки: хоть административное обжалование и содержит ряд преимуществ, **по сути оно не представляет собой непредвзятого анализа**, о котором идет речь в ст.9 (1) Орхусской конвенции.

Один из факторов, который может обусловить невозможность изменения решения органом публичной власти, это злоупотребление властью.

Другие положения законодательства, касающиеся предварительного обжалования

Помимо Закона о подаче петиций, в Республике Молдова процедура подачи обжалований регламентируется:

- **Законом о доступе к информации №982 от 11 мая 2000 г.** Согласно ст.22, если лицо считает, что его законные права или интересы относительно доступа к информации ущемлены, оно может обжаловать действия или бездействие поставщика информации в руководство последнего и/или

в его вышестоящий орган в 30-дневный срок со дня, когда узнало или должно было узнать о нарушении.

Руководство поставщика информации и/или его вышестоящий орган обязаны рассмотреть жалобу лица, запрашивающего информацию, в течение пяти рабочих дней и довести до сведения последнего результаты рассмотрения в течение трех рабочих дней.

- **Законом об административном суде №793-XIV от 10 февраля 2000 г. Согласно ст. 14**, лицо, считающее, что какое-либо его законное право ущемлено административным актом, вправе в 30-дневный срок со дня сообщения ему содержания акта направить в издавший его орган публичной власти предварительное заявление с требованием отменить данный акт полностью или частично, если законом не предусмотрено иное.

Если орган, издавший административный акт, подчиняется вышестоящему органу, то предварительное заявление может быть подано по выбору заявителя как в орган, издавший административный акт, так и в вышестоящий орган, если законодательством не предусмотрено иное. Предусмотренный частью (1) 30-дневный срок не распространяется на административный акт нормативного характера.

Согласно ст. 15 того же закона, предварительное заявление рассматривается органом, издавшим административный акт, или вышестоящим органом в 30-дневный срок со дня его регистрации с незамедлительным извещением заявителя о принятом по нему решении, если законодательством не предусмотрено иное.

Орган, издавший административный акт, вправе:

- a) отклонить предварительное заявление;
- b) принять предварительное заявление и, по обстоятельствам, отменить административный акт или внести в него изменения.

Вышестоящий орган вправе:

- a) отклонить предварительное заявление;
- b) принять предварительное заявление и аннулировать административный акт полностью или частично, обязать нижестоящий орган восстановить в правах соответствующее лицо или, по обстоятельствам, отменить административный акт, изданный с его согласия.

Лицо, считающее, что какое-либо **его законное право ущемлено** административным актом, и не удовлетворенное ответом, полученным на предварительное заявление, или не получившее такого ответа в предусмотренный законом срок, **вправе** обратиться в компетентный административный суд с **исковым заявлением об аннулировании указанного акта** полностью или частично и возмещении причиненного ущерба. Особенность рассмотрения дел в административном суде будет описана в пункте 3.2.1. В деле *Международная Ассоциация Eco-Tiras против Муниципального Совета Кишинэу при посредничестве S.T.R. Engineering Consulting SRL (Италия) о признании недействительным решения*, рассмотренном в Главе I (Доступ к информации об окружающей среде) было применено обжалование в административном суде.

3.1.2. Обжалование, адресованное омбудсмену (народному адвокату)

Каково происхождение данного института?

Институт омбудсмана имеет истоки в юридической традиции скандинавских стран и в переводе означает «представитель народа». Омбудсмен представляет интересы народа в отношениях с государственными учреждениями. В Республике Молдова деятельность омбудсмана регламентирована Законом №52 от 03.04.2014 г. о народном адвокате (Monitorul Oficial №110-114, ст. № : 278)

Институт

Омбудсмен занимается расследованием предполагаемых **нарушений прав человека**, являющихся следствием действия или бездействия органов публичной власти, и доводит до сведения общественности свое мнение относительно таких нарушений. Вместе с тем, мнение омбудсмана не является обязательным для исполнения.

Деятельность народных адвокатов направлена на **обеспечение соблюдения прав и свобод человека** центральными и местными органами публичной власти, учреждениями, организациями и предприятиями независимо от вида собственности, а также должностными лицами всех уровней.

Омбудсмен **назначается парламентом, находится в его подчинении** и независим от исполнительной власти. Парламент назначает конкретного человека, являющегося гражданином Республики Молдова, имеющим диплом лицензиата в области юриспруденции, обладающим высокой профессиональной компетенцией, трудовым стажем не менее 10 лет, осуществляющим общепризнанную деятельность в области защиты и продвижения прав человека и обладающим безупречной репутацией.

Парламент назначает двух независимых друг от друга народных адвокатов, один из которых

специализируется по вопросам защиты прав и свобод ребенка. Народный адвокат назначается на должность на семилетний срок, который не может быть продлен. Течение срока полномочий начинается в день принесения присяги.

Обязанности

Народный адвокат исполняет следующие обязанности:

- a) принимает и рассматривает заявления о нарушении прав и свобод человека и направляет в установленные сроки письменные ответы в отношении поданных заявлений;
- b) представляет органам власти и/или ответственным лицам предложения и рекомендации о восстановлении в правах лиц, в отношении которых было установлено нарушение прав и свобод человека;
- c) способствует разрешению по взаимному согласию конфликтов между органами публичной власти и физическими лицами;
- d) способствует совершенствованию законодательства в области прав и свобод человека;
- e) представляет предложения и рекомендации о ратификации или присоединении к международным документам в области прав и свобод человека и предоставляет методологическую помощь для обеспечения их внедрения;
- f) подает обращения в Конституционный суд и иски в судебные инстанции, представляет точки зрения по требованию Конституционного суда;
- g) нанимает работников и осуществляет дисциплинарную власть в соответствии с законом;
- h) продвигает права человека в обществе;
- i) выполняет иные предусмотренные законом обязанности.

Подчинение и независимость

Омбудсмен ежегодно предоставляет парламенту отчет с выводами по рассмотренным делам и произведенным инспекциям. По причине того, что омбудсмен рассматривает дела, связанные с деятельностью исполнительной власти, этот институт должен быть полностью независим от нее.

Порядок подачи заявлений на имя парламентского адвоката

Заявление, адресованное парламентскому адвокату, может быть подано не позднее одного года со дня предполагаемого нарушения прав или свобод заявителя или со дня, когда заявителю стало известно о предполагаемом нарушении. Заявление должно быть подписано заявителем и содержать фамилию, имя и местожительство заявителя. Заявление, не содержащие этих данных, расценивается как анонимное и не подлежит рассмотрению.

Заявления подаются лично или по почте, факсу, электронной почте или иному средству связи. Заявление может быть подано от имени лица, чьи права ущемлены, представителем лица, неправительственными, профсоюзными и другими представительными организациями. Заявления, адресованные народному адвокату, освобождаются от уплаты государственной пошлины.

Народный адвокат рассматривает также устные заявления, поступающие в ходе приема граждан, проводимого не реже одного раза в месяц в соответствии с положением, утвержденным народным адвокатом.

Парламентский адвокат **в течение 10 дней** информирует заявителя о принятии его заявления к рассмотрению или его отклонении.

В случае, когда заявление возвращается без рассмотрения, в обязательном порядке указываются причины возврата.

Решение об отклонении заявления не подлежит обжалованию. Повторное заявление может быть подано после устранения причин, на основании которых оно было отклонено, либо в случае появления новых обстоятельств.

При рассмотрении заявлений и поступающих сигналов в отношении нарушения прав и свобод человека, народный адвокат имеет право:

- **иметь беспрепятственный доступ в любые органы центральной и местной публичной власти**, присутствовать на их заседаниях, либо на заседаниях их коллегиальных органов;
- **иметь беспрепятственный доступ в учреждения, организации и предприятия независимо от форм собственности, а также в общественные организации;**
- **требовать и получать** от органов центральной и местной публичной власти, должностных лиц всех уровней необходимую для рассмотрения заявлений и осуществления контроля информацию, документы и материалы;
- **получать** от должностных лиц всех уровней разъяснения о проблемах, которые должны быть разрешены в ходе рассмотрения заявлений и осуществления контроля;

- **поручать** соответствующим государственным учреждениям проведение экспертизы и связанных с ней расследований, а также подготовку заключений по вопросам, которые должны быть выяснены в ходе рассмотрения заявлений и осуществления контроля.

Должностные лица всех уровней обязаны представить народному адвокату материалы, документы и информацию, запрошенные в связи с исполнением его обязанностей, **не позднее десяти дней со дня запроса**, если в запросе не предусмотрен иной срок.

При установлении факта нарушения прав заявителя народный адвокат направляет органу публичной власти или должностному лицу, решения, действия или бездействия которых привели к нарушению прав и свобод человека, свое заключение, содержащее рекомендации по поводу принятия необходимых мер для безотлагательного восстановления нарушенных прав и свобод, о чем уведомляет заявителя. В случае несогласия с принятыми мерами народный адвокат вправе обратиться в вышестоящий орган для принятия соответствующих мер по выполнению рекомендаций, содержащихся в заключении. Вышестоящий орган обязан сообщить о принятых мерах в течение 45 дней.

! Орган или должностное лицо, которые получили заключение, обязаны в 30-дневный срок рассмотреть его и сообщить народному адвокату в письменной форме о принятых мерах.

По результатам рассмотрения заявления народный адвокат вправе:

- а) обратиться в судебную инстанцию с заявлением в защиту интересов заявителя, права и основные свободы которого были нарушены;
- б) обратиться в компетентные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного либо уголовного производства в отношении должностного лица, допустившего нарушения, повлекшие ущемление прав и свобод человека;
- в) сообщить прокурору о совершении правонарушения, предусмотренного статьей 320 Кодекса Республики Молдова о правонарушениях;
- г) указать должностным лицам всех уровней на случаи проявления халатности в работе, нарушения служебной этики, волокиты и бюрократизма;
- д) вступить в процесс с тем, чтобы представить свои заключения в целях защиты прав, свобод и законных интересов лиц.;
- е) обратиться в Конституционный суд с запросом о контроле конституционности законов и постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордеров Правительства, а также международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова.

Народный адвокат вправе подать иск в судебную инстанцию в связи с выявленными фактами массового или грубого нарушения прав и свобод человека. Поданное народным адвокатом исковое заявление освобождается от уплаты государственной пошлины.

Народный адвокат **не является судебным органом**. Несмотря на то, что часто его заключения схожи с судебными решениями и постановлениями, они **не являются обязательными для исполнения**.

Если парламентский адвокат представляет заключение по конкретному делу, стороны не обязаны его исполнять. При этом, в силу природы данного института, такие решения и заключения, как правило, **принимаются во внимание и исполняются**. Более того, в случае если данное дело передано в судебную инстанцию, существует вероятность принятия решения на основании заключения парламентского адвоката.

3.1.3. Обжалования, адресованные прокурору

В Республике Молдова полномочия прокуратуры регламентированы Законом №294 от 25 декабря 2008 г. о прокуратуре (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, №55-56 от 17.03.2009).

Обязанности прокуратуры, которые могут быть связаны с исполнением положений, предусмотренных ст. 9 Орхусской конвенции:

- расследование преступлений, защита прав и свобод человека от преступных покушений;
- защита прав и интересов граждан в результате рассмотрения и разрешения их заявлений и жалоб.

Иск по защите прав, свобод и законных интересов может быть подан прокурором только в случае наличия письменного заявления заинтересованного лица, в случае, если это лицо не может лично обратиться в суд по причине состояния здоровья, преклонного возраста, недееспособности или по другим обоснованным причинам. В случае защиты интересов недееспособного лица, прокурор может подать исковое заявление в судебную инстанцию, независимо от наличия заявления



заинтересованного лица или его законного представителя.

Прокурор:

- рассматривает заявления общественности касательно **каких-либо нарушений закона**;
- **может вызывать** повесткой любого гражданина или должностное лицо и требовать от них устных или письменных объяснений в связи с нарушением прав и основных свобод человека;
- **инициирует**, в рамках своей компетенции, гражданские иски в судебных инстанциях в защиту прав и интересов государства и общества, касающихся:
 - признания недействительными, согласно закону, нормативных актов органов публичной власти, других органов, организаций, должностных лиц и чиновников;
 - **защиты окружающей среды, включая компенсацию ущерба, причиненного окружа-**

ющей среде;

- обжалует по заявлению граждан и в соответствии с законом нелегитимные акты, принятые центральными или местными органами публичной власти, управляющими предприятиями и другими юридическими лицами, а также акты и действия должностных лиц;
- следит за **соблюдением различными государственными органами** законов о работе с жалобами общественности.

При исполнении контрольной функции по соблюдению закона, **прокурор имеет право свободного доступа** в помещения государственных учреждений, экономических агентов и других юридических лиц, а также доступа к их документам и материалам.

В случае рассмотрения жалоб, поданных в прокуратуру физическими и юридическими лицами, а также в случае реагирования по собственной инициативе прокурор в пределах своей компетенции расследует случай на предмет наличия или отсутствия нарушений закона, влекущих уголовную ответственность, установления личности виновных и в зависимости от результатов расследования принимает решение о начале уголовного преследования или о других мерах реагирования на выявленные нарушения закона.

3.1.4. Медиация конфликтов, касающихся окружающей среды

Современный этап развития человечества приводит к более тесному взаимодействию между индивидами, между лицами и организациями, между публичной и частной сферами, между общественным и личным интересом. Непрекращающиеся противоречия между правом на экономическое развитие и правом на жизнь в благоприятной экологической среде спровоцировали конфликты в области окружающей среды.

Конфликты, связанные с окружающей средой, как правило, имеют сложный характер, а их разрешение судебным путем требует большого количества времени и ресурсов. Согласно мнению некоторых ученых, конфликты в области окружающей среды появляются тогда, когда одна из сторон, вовлеченных в процесс принятия решений, не согласна с действиями, которые могут оказать воздействие на окружающую среду. Возникновение конфликтов не является редкостью, а представляет собой один из естественных атрибутов современной жизни. В этих условиях управление конфликтами и их урегулирование могут внести вклад в создание консенсуса и благосостояния общества. Более того, международная практика показывает, что альтернативное разрешение конфликтов, такое как медиация, представляет собой эффективный метод, набирающий популярность во всем мире.

Согласно закону Республики Молдова о **медиации**, медиация представляет собой альтернативный способ разрешения конфликта между сторонами дружественным путем при содействии третьего лица.

Основные **преимущества** применения медиации состоят в освобождении перегруженных судебных инстанций, быстром разрешении споров и их конфиденциальности. Таким образом, согласно закону о медиации, медиатор обязан хранить тайны вовлеченных в процедуру медиации сторон, соблюдая тайну любой конфиденциальной информации, к которой он имеет доступ по долгу

своей профессиональной деятельности. Данное обязательство не подвергается временным ограничениям.

Так как медиация является относительно новой процедурой разрешения конфликтов, существует очень небольшое количество организаций или учреждений, специализирующихся на медиации конфликтов в области окружающей среды. Самым большим препятствием, с которым сталкиваются НПО при участии во все возрастающем количестве процессов медиации, является отсутствие хорошо подготовленных экспертов и необходимость нести существенные денежные расходы. Именно поэтому исключительно важно, чтобы в каждом государстве, считающем себя демократическим, существовали специальные институты, предлагающие услуги обучения будущих медиаторов по различным направлениям, таким как семейные конфликты, конфликты между соседями, межкультурные конфликты и конфликты в области окружающей среды.

Преимущества существования Центра Медиации неоспоримы. Среди них можно назвать:

- сокращение финансовых и человеческих ресурсов в ходе разрешения споров;
- освобождение перегруженных судебных инстанций (в особенности, административного суда), что, в свою очередь, приводит к избежанию длительного рассмотрения дела в судебной инстанции;
- рост доверия к процессам медиации;
- интенсификация диалога между публичными учреждениями и гражданами.

ПРИМЕР

В Австрии первые процедуры, включающие элементы медиации в области защиты окружающей среды, были применены в начале 90-х гг. в конфликтах, связанных с:

- 1) управлением отходами
- 2) хранением отходов
- 3) сжиганием отходов
- 4) построением железнодорожной линии для товарных поездов.

Первая процедура медиации в Австрии была начата в 1996 г. в связи с конфликтом, одной из сторон которого являлась фабрика по производству цемента в районе Зальцбурга. С тех пор были осуществлены многочисленные процессы медиации, касающиеся конфликтов в области окружающей среды.

В Германии история медиации конфликтов в области окружающей среды началась несколько ранее. В 1984 г. состоялась первая процедура медиации в городе Билефельд, рассматривавшая конфликт, связанный с тремя складами отходов. С конца 80-х гг. медиация стала использоваться все чаще и чаще. До 1996 г. (первые 12 лет применения медиации), в Германии были осуществлены 64 процедуры медиации, из которых 24% рассматривали проблемы, связанные с управлением отходами. Согласно одному исследованию, другие 86 случаев медиации были осуществлены в период с 1996-2002 г. На данный момент медиация затрагивает широкий спектр вопросов, которые уже далеки от проблем отходов, на которые делался основной акцент на заре истории медиации.

ПРИМЕР ДЕЛА

Расширение международного аэропорта в г. Вена

По мере возрастания количества авиаперелетов, для администрации венского аэропорта стало очевидным, что в скором времени возможности двух существующих терминалов будут исчерпаны. В связи с этим, было принято решение расширить аэропорт путем построения дополнительного терминала.

Согласно расчетам, дабы повысить частоту посадок и расширить возможности аэропорта, третий терминал в идеале должен был быть построен на расстоянии 2220 м от существующих терминалов.

Однако, этот план вызвал сильные негативные реакции со стороны общественности и СМИ. Население близлежащих районов и без того страдало от фонового загрязнения воздуха, спровоцированного авиа трафиком и высказалось категорически против расширения аэропорта путем построения дополнительного терминала. Таким образом, возмущенное население подписало множество петиций с требованиями о прекращении ночных авиаперелетов и запрещении строительства третьего терминала.

Для урегулирования возникшего конфликта было решено прибегнуть к медиации. Процедура медиации была положительно воспринята и поддержана всеми заинтересованными сторонами. Процедура была доверена команде медиаторов, которые в равной степени отстаивали интересы всех вовлеченных сторон.

Процесс медиации был сопряжен с трудностями, т.к. с самого начала медиаторы столкнулись с серьезнейшим сопротивлением со стороны населения. В то же время, приходилось бороться с устойчивыми стереотипами противников друг о друге («менеджерам дела нет до нашего здоровья» против «эти люди ничего не понимают»).

Серьезной загвоздкой для процедуры медиации стало огромное количество вовлеченных в процесс партий и противоречащих друг другу интересов. При обсуждении распределения воздушных судов, каждый населенный пункт оказывался в конфликте со своими соседями. Процедура также имела и политический оттенок, т.к. в ней оказывались замешаны все политические партии Вены и Нижней Австрии. Шум, производимый самолетами, представлял для Вены и Нижней Австрии политическую проблему, однако, в то же время оба района были акционерами Международного Венского Аэропорта – каждый владел 20% акции. Соответственно, существовал и неоспоримый экономический интерес в модернизации аэропорта, т.к. это привело бы к существенному экономическому росту (развитию туризма, появлению рабочих мест, росту доходов и др.)

Таким образом, задачей медиации было нахождение баланса между экономическими и стоявшими во главе угла экологическими интересами.

В процессе медиации участниками были разработаны следующие принципы:

1. Взаимодействие – «давать» и «брать» - понятия неразделимые.
2. Самая большая проблема заслуживает наибольшего внимания.
3. Решение должно принимать во внимание общий интерес, а не индивидуальный.

Так в процессе медиации было решено, что наиболее насущными проблемами, требующими обсуждения являются:

1. План расширения Венского Аэропорта
2. Проблема фонового загрязнения.

Процедура медиации в связи с расширением Международного Венского Аэропорта стала одной из самых масштабных медиаций, осуществленных когда-либо. После пятилетней работы участники достигли консенсуса по вопросам дальнейшего развития аэропорта и распределения производимого самолетами шума.

Представители аэропорта пошли на компромисс и согласились на некоторые ограничения:

- Запрет на посадки в ночное время;
- Перераспределение полетов в менее загруженные зоны;
- Заключение соглашений на новые маршруты взлетов и посадок;

Обеспечение финансовой поддержки для минимизирования фонового шума (к примеру – установка современных звукоизолирующих окон, снижающих фоновый шум)

Преимущества медиации неоспоримы. В первую очередь, разрешение на построение третьего терминала было получено быстрее, в то время как политическое сопротивление этому строительству значительно ослабло.

Преимуществом для вовлеченных в процесс районов и пострадавшего населения является тот факт, что с помощью медиации им удалось добиться уступок, снизить негативный эффект процесса и получить некоторые выгоды.

Примечательно то, что инициатива граждан с самого начала была воспринята серьезно. С одной стороны, они стали движущей силой всего процесса, будучи непосредственно в него вовлеченными, с другой стороны, особую роль сыграло и руководство Международного Венского Аэропорта, которое было готово оплатить эту процедуру, не пытаясь при этом оказывать давление на ход процесса. Таким образом, у участников медиации было достаточно времени для того, чтобы поднять и детально обсудить все проблемы и методы их решения, что в итоге привело к консенсусу.

3.2. СУДЕБНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

В соответствии с ст.5 (1) Гражданского процессуального кодекса, всякое заинтересованное лицо вправе в установленном законом порядке обратиться в судебную инстанцию за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. Процедура опротестования в судебных инстанциях актов публичных властей, противоречащих законодательству по вопросам окружающей среды, регламентируется Законом об административном суде.

3.2.1. Обжалование в инстанции административного суда

Административный суд как институт права имеет целью пресечение злоупотребления властью и превышения полномочий органами публичной власти, защиту прав личности в соответствии с

законом, упорядочение деятельности органов публичной власти, обеспечение правопорядка.

Согласно ст.1 (2) Закона об административном суде, любое лицо, считающее себя ущемленным в каком-либо своем законном праве органом публичной власти посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в предусмотренные законом сроки, вправе обратиться в компетентный административный суд в целях аннулирования акта, признания своего права и возмещения причиненного ему ущерба.

Объектами иска в административный суд являются административные акты нормативного и индивидуального характера, ущемляющие какое-либо законное право лица, в том числе третьего лица, изданные:

а) органами публичной власти и приравненными к ним настоящим законом другими органами;

б) подразделениями органов публичной власти;

с) служащими органов, предусмотренных пунктами а) и б).

Объектом иска в административный суд может быть и нерассмотрение в предусмотренные законом сроки какого-либо прошения, касающегося законного права заявителя.

Какие инстанции рассматривают иски о незаконном характере административных актов?

Рассмотрение исков о незаконном характере административных актов входит в компетенцию:

а) судов, которые рассматривают споры, касающиеся неудовлетворения в установленный срок прошений и проверки законности административных актов, изданных или принятых органами публичной власти, созданными и действующими на территории села, коммуны или города для защиты интересов и решения проблем местных сообществ, децентрализованными общественными службами, созданными на условиях автономии в соответствующей административно-территориальной единице, государственными служащими указанных органов и служб и субъектами частного права соответствующего уровня, предоставляющими публичные услуги;

б) апелляционных палат, которые рассматривают в первой инстанции споры, касающиеся неудовлетворения в установленный срок прошений и проверки законности административных актов, изданных или принятых органами публичной власти, созданными и действующими на территории района, муниципия, автономного территориального образования с особым правовым статусом для защиты интересов и решения проблем населения административно-территориальной единицы, децентрализованными общественными службами, созданными на условиях автономии в соответствующей административно-территориальной единице, децентрализованными общественными службами, государственными служащими указанных органов и служб, а также субъектами частного права соответствующего уровня, приравненными к органам публичной власти, предоставляющими публичные услуги.

Кроме вышеупомянутых споров, Кишиневская Апелляционная палата в качестве административного суда рассматривает в первой инстанции споры, касающиеся неудовлетворения в установленный срок прошений и проверки законности административных актов, изданных или принятых центральными отраслевыми органами публичного управления, автономными публичными органами, созданными центральными публичными властями, и государственными служащими указанных органов.

В качестве кассационной инстанции апелляционная палата рассматривает кассационные жалобы на решения, вынесенные суда.

с) Высшей судебной палаты, которая осуществляет контроль законности административных актов индивидуального характера, принятых и/или изданных Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством, посредством которых ущемлены права и законные интересы физических и юридических лиц, за исключением административных актов, не подсудных административному суду.

Процедура рассмотрения исков в инстанциях административного суда

В соответствии со ст.16 Закона об административном суде, лицо, считающее, что какое-либо его законное право ущемлено административным актом, и не удовлетворенное ответом, полученным на предварительное заявление, или не получившее такого ответа в предусмотренный законом срок, вправе обратиться в компетентный административный суд с исковым заявлением об аннулировании указанного акта полностью или частично и возмещении причиненного ущерба.

В то же время, исковое заявление может быть подано непосредственно в административный суд в предусмотренных законом случаях и в случаях, когда лицо считает себя ущемленным в правах вследствие нерассмотрения в предусмотренный законом срок или отклонения предварительного заявления о признании его права и возмещении причиненного ущерба.

Исковое заявление об аннулировании административного акта или о признании своего права подается **в 30-дневный срок**, если законом не предусмотрено иное. Отсчет этого срока начинается:

- а) со дня получения ответа на предварительное заявление или истечения срока, предусмотренного законом для рассмотрения такого заявления;
- б) со дня получения извещения об отклонении прошения о признании своего права или истечения срока, предусмотренного законом для рассмотрения такого прошения;
- в) со дня ознакомления с административным актом, если законом не предусмотрена предварительная процедура.

Лицо, права которого были нарушены, может потребовать в исковом заявлении об аннулировании административного акта **возмещение причиненного ущерба**. В этом случае, отсчет срока давности для подачи иска начинается со дня, когда этому лицу стал известен или должен был стать известным размер ущерба.

Исковое заявление в административный суд подается **в письменной форме**. Вместе с ним истец представляет **копию предварительного заявления** с доказательствами его отправки или получения соответствующим органом, обжалуемый административный акт или, по обстоятельствам, ответ органа публичной власти на предварительное заявление либо извещение об его отклонении, если таковое получено.

! Иск может быть предъявлен и к государственному служащему соответствующего органа публичной власти (являющегося в данном случае ответчиком), разработавшему обжалуемый акт или отклонившему прошение, если в иске содержится требование о возмещении причиненного ущерба. При удовлетворении иска административный суд может обязать государственного служащего возместить причиненный ущерб солидарно с соответствующим органом публичной власти. Если при рассмотрении дела государственный служащий заявляет, что разработал соответствующий акт или отклонил прошение по приказу вышестоящего начальника, последний привлекается к участию в судебном разбирательстве в качестве третьего лица.

Одновременно с подачей искового заявления в административный суд может быть подано и заявление о **приостановлении исполнения обжалуемого административного акта**.

При наличии достаточных доказательств неизбежности нанесения ущерба и во избежание такого ущерба административный суд может вынести определение о **приостановлении исполнения административного акта** и по своей инициативе.

! Ответчик обязан представить затребованные судом документы при первой же явке в суд. В противном случае на него налагается судебный штраф в размере до 10 минимальных заработных плат за каждый просроченный без уважительной причины день. Наложение судебного штрафа не освобождает ответчика от представления затребованных документов.

Что касается сроков рассмотрения дела в судебной инстанции, законом установлено **следующее правило**: отсчет срока начинается с момента первой явки перед судом обеих сторон, в случае, если они заявляют, что готовы к судопроизводству. В иных случаях, инстанция административного суда устанавливает дату судебного разбирательства в рамках разумного срока (хотя в законе нет никаких пояснений о «разумном характере» сроков). Критериями для определения судами разумного срока являются: сложность дела, поведение сторон в судебном процессе, размер интереса заявителя.

При рассмотрении в административном суде искового заявления об аннулировании обжалуемого административного акта представление доказательств вменяется в обязанность ответчика, а при рассмотрении требования о возмещении причиненного ущерба - в обязанность обеих сторон.

Рассмотрев исковое заявление, административный суд может принять одно из следующих решений:

- а) отклонить иск как необоснованный или предъявленный с нарушением срока давности;
- б) удовлетворить иск и аннулировать обжалуемый административный акт полностью или частично;
- в) обязать ответчика издать запрошенный истцом административный акт, или выдать справку, свидетельство, любую другую выписку, или устранить допущенные ответчиком нарушения, а также возместить истцу ущерб в случае причинения такого несвоевременным исполнением решения административного суда.

При удовлетворении иска административный суд может на основании заявления вынести решение и о возмещении материального и морального ущерба, причиненного истцу незаконным административным актом или нерассмотрением в предусмотренные законом сроки предварительного заявления. В этом случае, размер морального ущерба устанавливается административным судом вне зависимости от материального ущерба, с учетом характера и тяжести причиненных душевных или физических страданий, степени вины ответчика, если вина является условием ответственности, а также обстоятельств, при которых был причинен ущерб, и, не в последнюю очередь, социального статуса потерпевшего.

Административный акт, аннулированный полностью или частично, перестает иметь **юридические последствия** с момента вступления решения административного суда в законную силу. Принимая во внимание конкретные обстоятельства и возможность наступления отрицательных юридических последствий, административный суд может своим решением отменить юридические последствия аннулированных норм административного акта со дня издания этого акта.

Порядок обжалования

Решение административного суда по исковому заявлению, рассмотренному по существу, может быть обжаловано в кассационном порядке в 30-дневный срок со дня его вынесения. В случае, когда лицо обжалует законность решения Апелляционной палаты, оно имеет право обжаловать его в кассационном порядке в двухмесячный срок с момента обнародования постановления или полного текста решения.

Исполнение решения

Административный суд, вынесший решение по существу, в трехдневный срок со дня вступления решения в законную силу направляет его копии ответчику для исполнения и судебной инстанции общей юрисдикции по месту нахождения ответчика для осуществления контроля за его исполнением, а при необходимости - для его принудительного исполнения. Решение исполняется в предусмотренный в нем срок, а если таковой не указан, то в срок, **не превышающий 30 дней** со дня вступления решения в законную силу.

! В случае неисполнения решения в срок руководитель органа публичной власти, на который возложено его исполнение, может быть привлечен к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Регрессный иск

Руководитель органа публичной власти вправе предъявить в судебную инстанцию общей юрисдикции регрессный иск к государственному служащему, виновному в неисполнении решения административного суда.

3.2.2. Судебные разбирательства, связанные с нарушением законов об окружающей среде

Одним из оснований для обращения общественности в судебные инстанции является несоблюдение законодательства, связанного с защитой окружающей среды (Статья 9.3). в подобных ситуациях у общественности есть несколько опций:

1. Требование о компенсации материального ущерба (возникшей угрозы для жизни, здоровья людей), наступившего в результате нарушения законодательства о защите окружающей среды.
2. Опротестование действий или бездействий отдельных лиц, нарушающих законодательство о защите окружающей среды.
3. Опротестование действий или бездействий публичных властей, нарушающих законодательство о защите окружающей среды.

Механизм судебных разбирательств по гражданским делам в рамках правовых отношений в области окружающей среды регламентируется гражданско-процессуальным законодательством.

Кто может подавать обжалование в судебные инстанции?

При подаче иска необходимо принимать во внимание условия принятия заявления, к примеру, территориальную либо материальную компетенцию судебных инстанций (в зависимости от объекта судебного разбирательства). Основная проблема, с которой сталкивается истец – право подачи судебного иска в каждом конкретном случае. Углубление в суть этой проблемы может помочь публичным властям, чье решение, действие или упущение опротестовывается, определить, будет ли сформулированное заявление **принято к рассмотрению судебной инстанцией**.

В соответствии с общими положениями Гражданского процессуального кодекса, судебная инстанция возбуждает гражданское дело по заявлению лица, требующего защиты своего нарушенного или оспариваемого права, свободы или законного интереса.

В случаях, предусмотренных в ст.73 Гражданского процессуального кодекса, органы публичной власти, организации, физические лица могут обратиться в суд с иском (заявлением) в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц по их просьбе или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга физических лиц. Иск в защиту интересов недееспособного лица может быть предъявлен независимо от просьбы заинтересованного лица или его законного представителя.

Органы, организации, физические лица, возбудившие дело в защиту интересов других лиц, пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности истца, кроме права на заключение мирового соглашения и обязанности оплачивать судебные расходы.

Это общее правило применимо и к случаям, связанным с защитой прав и интересов в области окружающей среды.

Процессуальная дееспособность физических лиц

Для подачи иска в любую судебную инстанцию, истцу необходимо убедить судью в своей заинтересованности в данном деле (**продемонстрировать, что были нарушены одно или более его прав и законных интересов**). В этом случае стандарты также разнятся в зависимости от того относится ли процедура к гражданскому процессу или к административному. Основными критериями, по которым определяется право лица участвовать в судебном разбирательстве, до большой степени зависят от того, какие именно процедура либо действие обжалуются.

Напомним, что согласно Закону об административном суде, в судебные инстанции могут обращаться лица, чьи права и свободы были ущемлены, т.е. речь идет о любом физическом или юридическом лице, считающем, что его **законные права были нарушены** публичной властью посредством административного акта, либо нерассмотрения заявления в установленные законом сроки.

Гражданский процессуальный кодекс также устанавливает, что любое заинтересованное лицо вправе в установленные законом сроки обратиться в судебную инстанцию для защиты ущемленных либо оспариваемых прав, свобод и законных интересов.

ПРИМЕР ДЕЛА

Классическим примером применения правовых положений для взыскания имущественного ущерба, наступившего в результате незаконных действий третьих лиц, является Дело Виктор Жалба и Юрий Волочук против Глодянского сахарного завода, связанное с восстановлением имущественного ущерба, причиной которого стало загрязнение водоема.

Истцы Виктор Жалба и Юрий Волочук обратились в суд района Глодень с запросом повестки для Глодянского сахарного завода в связи с восстановлением материального ущерба в размере 176 994 молдавских леев, наступившего в результате загрязнения вод и уничтожения запасов рыбы в арендованном озере.

В процессе судебного разбирательства было установлено, что в период с декабря 1998 по январь 1999 Глодянский сахарный завод слил, минуя очистную систему, огромное количество сточных вод, непреднамеренно загрязнив речку Кэлдэруша, которая вливается в озеро «Обштяскэ», арендуемое истцами. В результате загрязнения вод водоема сточными водами с содержанием формалина (либо в форме формальдегида) было уничтожено около 20 тонн рыбы, оцениваемой в размере 176 994 леев, а также был нанесен ущерб окружающей среде в размере 1245 молдавских леев.

Истцы обосновали свою позицию следующим:

1. Материалы по делу, а также выводы, сделанные экспертами во время заседаний, четко установили причинно-следственную связь между деятельностью Глодянского сахарного завода и загрязнением реки Кэлдэруша и озера «Обштяскэ», а последовавшим уничтожением рыбы (акты контроля, взятие проб для подтверждения уничтожения рыбы, произведенные компетентными органами с участием представителей ответчика).

2. Заключение Центра ветеринарной диагностики от 1 апреля 1999, в соответствии с которым «в пробах рыбы был обнаружен формальдегид в концентрации 50 мг/кг и не исключается его присутствие в воде. При низких температурах он может превратиться в параформальдегид, который оседает на дне озера».

3. Уведомление Научно-исследовательской рыбохозяйственной станции от 1 июня 2001 года, согласно которому «наличие формальдегида в рыбе является свидетельством его наличия в воде. Удушье не могло стать причиной смерти рыбы».

4. Отчет экспертизы от 2 мая 2001 года, однозначно демонстрирующий, «что в период 1998-1999 г. на Глодянском сахарном заводе была переработана 351 тонна сахарной свеклы и использованы около 60 тонн формалина. Прямой сброс отходов явился причиной загрязнения озерной воды и спровоцировал отравление рыбы». Этот факт был подтвержден экспертами, заслушанными в ходе судебного заседания.

5. Экспертиза №1527 от 15 ноября 2001 г., подтверждающая наличие формальдегида в воде озера, концентрация которого превышает допустимые пределы в 1.6 раз.

Юридически было указано на несоблюдение предписаний ст. 32 d) f) Закона об охране окружающей среды, что повлекло нанесение ущерба в виде уничтожения рыбы, и ст. 475 Гражданского кодекса (ред. 1964).

Таким образом, первая судебная инстанция полностью удовлетворила иск и взыскала востребованную сумму. Это решение было обжаловано в Апелляционной палате г. Бэлць, которая отклонила иск и оставило в силе решение первой инстанции. Впоследствии решение Апелляционной палаты было обжаловано в кассационном порядке в Высшей Судебной Палате. Расширенная коллегия Высшей судебной палаты Решением от 23 декабря 2004 г. отклонила кассацию и оставила в силе ранее принятые решения.

Доступ к правосудию по вопросам доступа к информации

Практически **любое лицо**, сделавшее запрос на предоставление какой-либо информации, но получившее отказ (в форме официального отказа или отсутствия ответа) или недостаточную информацию, **может обжаловать** данное «действие или бездействие» в суде. Более того, любое лицо может обжаловать нарушение своего права на доступ к информации (например, когда информация должна была быть доведена до сведения общественности в связи с чрезвычайной ситуацией, но этого не произошло).

ПРИМЕР ДЕЛА

Дело «Международная Ассоциация хранителей реки «Есо-TIRAS» против Агентства «Молдсилва» (дело 3-2039/2008)»

9 января 2008 года ассоциация Есо-TIRAS направила в агентство Молдсилва письмо с требованием представить все контракты по аренде всех участков лесного хозяйства, заключенные агентством с физическими и/или юридическими лицами и являющиеся действительными на 1 января 2008 года. Этому письму предшествовал запрос на предоставление копий двух контрактов об аренде участков государственного лесного фонда, на который был дан отрицательный ответ.

В своем ответе от 31 января 2008 года Агентство проинформировало заявителя о необходимости мотивировать запрос для предоставления копий всех затребованных бумаг, а также список предпочтительных и срочных для предоставления документов. Позже, 21 февраля 2008 года, истец снова подал запрос с требованием предоставить ту же информацию. В письме № 01-07/362 от 14 марта 2008 года, ссылаясь на статью 48 Положения об аренде лесного фонда для ведения охотничьего хозяйства и/или рекреационных целей, утвержденного постановлением правительства № 187 от 20 февраля 2008 года, агентство сообщило, что не может законным путем удовлетворить запрос ассоциации. Статья 48 Положения об аренде лесного фонда для ведения охотничьего хозяйства и/или рекреационных целей предусматривает, в частности, что арендодатель обязан обеспечивать конфиденциальность и безопасность информации, предоставленной арендатором.

Таким образом, агентство «Молдсилва» обосновало свой отказ следующими причинами:

- необходимостью представить причину для получения копий контрактов;
- необходимостью предоставления списка предпочтительных и срочных для предоставления документов;
- конфиденциальностью затребованной информации.

Считая отказ предоставить требуемую информацию необоснованным и противоречащим национальному и международному законодательству, истец подал иск в Апелляционную палату Кишинева о вызове в административный суд, с требованием признать незаконным отказ предоставить информацию и обязать ответчика предоставить копии всех контрактов аренды земельных участков лесного фонда Республики Молдова, заключенных между агентством Молдсилва и различными физическими и юридическими лицами, действительными на время запроса, т.е. 1 января 2008 года.

Истец заявил о нарушении права на информацию об окружающей среде, предусмотренного национальным законодательством, в частности:

- статьей 34 и статьей 37 (2) Конституции РМ;
- статьей 4 (1), статьей 7 (3) и статьей 11 Закона о доступе к информации;
- статьей 30 (а) Закона об охране окружающей среды.

Также, по мнению истца, отказ предоставить затребованную информацию полностью противоречит положениям статьи 4 Орхусской конвенции.

В частности, пункт 1 (а) статьи 4 Конвенции рекомендует Сторонам обеспечивать информацией по запросу, без необходимости формулировать свою заинтересованность.

Пункт 4 (d) статьи 4 Конвенции предусматривает среди причин для отказа предоставить информацию нарушение конфиденциальности. Конфиденциальный характер подобной информации должен строго защищаться национальным законодательством. Это значит, что рассматриваемая информация обязательно должна содержаться в списке конфиденциальной коммерческой или промышленной информации. Однако НПО Есо-TIRAS не требовала данных, защищенных Законом о коммерческой тайне. В то же время, если владелец информации все же выяснил, что некоторые данные относятся к категории «конфиденциальных», это не дает права отказать в предоставлении всей остальной информации. Как следствие, в случае, если только некоторые сегменты информации подпадают под перечисленные выше ограничения, все остальные данные должны быть отделены и предоставлены в распоряжение подателя заявления, без нарушения конфиденциальности. Исключения установлены в пункте 6 статьи 4 Конвенции.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Конвенции, в отказе должны указываться его причины и приводиться соответствующая информация о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в соответствии со статьей 9.

Кроме того, в судебном иске истец также отметил, что ссылка ответчика на статью 48 постановления правительства №187, которая в пункте е) обязывает обеспечивать конфиденциальность и безопасность информации, содержащей данные личного характера, представленной арендатором, не имеет никакого отношения к запросу, так как тот касается только частей контрактов, и, во вторую очередь, контракты аренды, копии которых были затребованы, относятся к категории «информации об окружающей среде», предусмотренной статьей 1 пунктом 3 Конвенции.

Вызов в суд основывается на положениях статей 4 (1), 7 (3), 11, 21, 25 Закона о доступе к информации и статей 5, 14, 16, 24, 25 (1 b) Закона об административном суде РМ.

Решением от 23 июня 2008 года административный суд Апелляционной палаты Кишинева был полностью удовлетворен иск Международной Ассоциации хранителей реки «Есо-TIRAS» против Агентства «Молдсилва». Суд обязал ответчика предоставить копии всех контрактов аренды участков лесного фонда РМ, заключенных между агентством Молдсилва с различными физическими и юридическими лицами, действительными на 1 января 2008 года.

Также суд обязал ответчика оплатить расходы инстанции на юридическую помощь.

Ответчик не стал опротестовывать решение суда.

Доступ к правосудию в связи с участием общественности

Для того, чтобы иметь доступ к административным или юридическим процедурам в связи с опротестованием действий или бездействия частных лиц или государственных властей, которые противоречат национальному законодательству по защите окружающей среды, необходимо продемонстрировать свою причастность к категории «заинтересованной общественности». Орхусская конвенция определяет «заинтересованную общественность» как «общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды» (статья 2 (5)) (например, проживание на территории, на которую выдается авторизация и где будет реализован принятый план).

Крайне важно положение Конвенции, в котором отмечается, что «неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность» (статья 2 (5)).

Реализация законодательства по защите окружающей среды

Статья 9 (3) Орхусской конвенции отмечает возможности противодействия нарушениям законодательства, касающегося защиты окружающей среды. Практика показывает, что судебные инстанции постановляют, что **любое физическое лицо заинтересовано** в защите окружающей среды, в силу как конституционного права **на здоровую окружающую среду**, так и **обязанности эту среду защищать**.

Во многих странах любой человек может ознакомить **прокурора** со своим делом. Как правило, прокурор самостоятельно решает – стоит инициировать разбирательство или нет. Согласно статье 71 (2) Гражданского процессуального кодекса, в предусмотренных законом случаях прокурор вправе обратиться в суд за защитой прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Прокурор вправе обратиться в суд с иском или заявлением в защиту прав и интересов государства и общества, касающихся охраны окружающей среды.

Доступ к правосудию с целью защиты гражданских или экологических прав

Дела, непосредственно касающиеся компенсации ущерба и других вопросов, связанных с гражданским правом, нуждаются в доказательствах того факта, что действия ответчика **нанесли ущерб здоровью, материальным правам и собственности** истца. Это касается тех случаев, в которых речь идет о выплате компенсаций или восстановлении начального состояния (например, когда выбросы предприятия превышают установленные нормы и наносят вред здоровью людей, что ведет к дополнительным расходам на медицинские услуги).

Как правило, гражданское судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности и процессуального равноправия сторон. Состязательность предполагает организацию процесса таким образом, чтобы стороны и другие участники процесса имели возможность формулировать, аргументировать и доказывать свою позицию в процессе, (выбирать способы и средства ее защиты самостоятельно и независимо от судебной инстанции, высказывать свою позицию по фактическим и правовым вопросам, имеющим отношение к рассматриваемому делу). Что же касается процессуального равноправия сторон, то оно гарантируется законом и обеспечивается судебной инстанцией путем создания равных возможностей, достаточных и адекватных, для использования всех процессуальных средств защиты позиции по фактическим и правовым обстоятельствам, так чтобы ни одна из сторон не оказалась в менее выгодном положении по сравнению с другой.

Доступ к правосудию в связи с нарушением права на доступ к правосудию по вопросам окружающей среды

Свободный доступ к правосудию по вопросам окружающей среды является основным правом, предоставляющим любому лицу право обратиться в суд для защиты своих экологических прав.

Согласно положениям закона, закрепленным в статье 9 Орхусской конвенции, любое лицо имеет полный доступ к установленной законом процедуре, не требующей или требующей в минимальном объеме оплаты, а если истец не обладает необходимыми финансовыми ресурсами, он вправе воспользоваться бесплатной юридической помощью для устранения препятствий для доступа к правосудию.

ПРИМЕР ДЕЛА

Процесс, который стоит рассмотреть в данном контексте, это дело датского орнитологического общества «BirdLife Denmark».

В период с 2007 по 2010 год было возбуждено несколько тысяч дел против Апелляционного Совета по вопросам природы и окружающей среды (NEAB), большое число которых касалось деятельности, вредящей окружающей среде. Выяснилось, что около 20% всех исков против NEAB, были выдвинуты неправительственными организациями, которые в большинстве случаев выигрывали дело (около 95%). Для того, чтобы уменьшить количество случаев, датское правительство предприняло ряд мер, среди которых и существенное повышение налогового сбора для желающих выдвинуть против NEAB иск. Таким образом, налог для физических лиц составил около 67 евро, а для НПО, государственной администрации и предприятий – 400 евро.

26 января 2011 года неправительственная организация «BirdLife Denmark» подала иск в комитет по соблюдению Орхусской конвенции, отметив несоблюдение Данией статьи 9 Конвенции, участницей которой она является.

«BirdLife Denmark» заявила, что новый закон предусматривает чрезвычайно завышенные налоговые сборы для доступа к правосудию с целью опротестования действий или бездействия в области окружающей среды. Таким образом, государство нарушает статью 9 Конвенции и в то же время ограничивает возможности НПО обращаться в суд по вопросам окружающей среды.

На основании вышеперечисленного, комитет счел, что налог, введенный для НПО, намеревающихся опротестовать в суде деятельность NEAB, является серьезным нарушением Конвенции. Было постановлено, что, в соответствии с Орхусской конвенцией, государство обязано убрать любые препятствия на пути к правосудию, а датское правительство нарушило положения Конвенции, действуя незаконно.

Право НПО подать в суд

Статья 9 (2) b) Орхусской конвенции дает **неправительственным организациям исключительное право обращаться в суд** по делам, связанным с доступом к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Согласно этому положению, любая НПО признается в качестве представителя «заинтересованной общественности», вне зависимости от того, были ли затронуты ее интересы и интересы ее членов, **при условии соответствия ряду критериев.**

1. НПО – это официально зарегистрированная организация. Говоря об определении неправительственной организации, Конвенция ссылается на внутреннее законодательство страны-участницы. Это значит, что в Республике Молдова подобная организация должна быть зарегистрирована в соответствии с Законом № 837 от 17 мая 1996 года «Об общественных объединениях» либо Законом № 581-XIV от 30 июля 1999 года «О фондах».

РЕКОМЕНДАЦИЯ

для того, чтобы зарегистрировать НПО, необходимо:
разработать регламент (устав),
организовать учредительное собрание и составить протокол собрания,
представить устав, протокол учредительного собрания и заявление о регистрации в соответствующее государственное учреждение (минюст или примэрию, в зависимости от национального или местного статуса организации).

После регистрации НПО должна получить свидетельство о регистрации, статус налогоплательщика, печать, название и статус юридического лица.

Заявление о регистрации НПО иногда может стать препятствием для эффективного участия общества и его доступа к правосудию.

2. Одной из целей деятельности НПО является защита окружающей среды. Например, в регламенте организации защита окружающей среды отмечена как **одна из основных ее обязанностей.** Для того, чтобы доказать право обращаться в суд по делам, связанным с участием широкой общественности в процессе принятия решений, достаточно представить копию устава и доверенности.

В то же время может возникнуть проблема, связанная с отсылкой Конвенции к национальному законодательству. Так, статья 9 (2) и статья 2 (5) Конвенции определяют НПО, которые могут быть признаны «заинтересованной общественностью»: это **неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством.** Орхусская конвенция не предусматривает официальной регистрации НПО, желающих получить доступ к процессу и быть признанными «заинтересованной общественностью». Однако, в определении НПО Конвенция отсылает нас к внутреннему законодательству стран. На практике это означает, что в РМ соответствующая организация должна быть зарегистрирована согласно Закону №837-XIII от 17 мая 1996 года «Об общественных объединениях».

Как правило, регистрация НПО обусловлена наличием минимум трех основателей, проекта устава с определенными целями и задачами организации, отсутствием противоречий Конституции, а также некоммерческим характером организации.

Если власти или суд выдвигают невыполнимые требования, регистрация значительно усложняется и может не соответствовать целям Конвенции, касающимся доступа к информации и правосудию, а также участия общества. В частности, имеется в виду несоответствие статье 9(2), где достаточный уровень заинтересованности связан с предоставлением заинтересованной общественности широкого доступа к информации.

Неявка в суд

Иногда при возбуждении дела, особенно если оспаривается решение государственной администрации, адвокат или другой представитель властей **не является** на заседание суда. Часто это случается действительно по причине занятости сотрудников, а иногда это делается просто для того, чтобы **отложить дело** и, возможно, затянуть его или вовсе «похоронить». Какой бы ни была причина, неявка в суд незаконна, если до заседания суда не были представлены **веские** для этого **причины.**

Стороны процесса могут потребовать, чтобы суд рассмотрел дело в их отсутствие и прислал копии судебного решения. Если одна из сторон требует подтверждения своих претензий и протестов посредством допроса другой стороны, то суд требует явки последней на заседание.

Если никто из представителей госадминистрации не может представлять в суде ее интересы в день заседания, тогда власти должны **сообщить судебной инстанции** причины неявки и попросить **отложить заседание.** Важно помнить, что судья руководствуется принципом рассмотрения дела в разумные сроки.

В случае беспричинной неявки на судебное заседание адвоката или другого представителя стороны (в том числе и госадминистрации), неисполнения обязанностей, установленных законом, в результате чего было отложено рассмотрение дела, по просьбе заинтересованной стороны суд может обязать виновного компенсировать ущерб, нанесенный переносом заседания.

Форма и содержание заявления о вызове в суд

Всякое заинтересованное лицо вправе в установленном законом порядке обратиться в судебную инстанцию за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. Иск должен соответствовать по форме и содержанию положениям статей 166-167 Гражданского процессуального кодекса. «Исковое заявление или заявление об осуществлении определенного пути обжалования действительно, даже если оно неправильно названо» (статья 166 (6) ГПК).

(1) Судья отказывает в принятии искового заявления, если:

а) заявление не подлежит рассмотрению в судебной инстанции в порядке гражданского судопроизводства;

б) имеется вступившее в законную силу решение судебной инстанции, вынесенное по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям, либо определение судебной инстанции о прекращении производства по делу в связи с отказом истца от иска или утверждением мирового соглашения сторон;

в) исковое заявление подается органом, организацией или лицом в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица без того, чтобы настоящим кодексом или другим законом им было делегировано право обращения в судебную инстанцию с этой целью;

г) имеется обязательное для сторон, вынесенное по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям арбитражное решение, за исключением случаев, когда судебная инстанция отказала в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение арбитражного решения или отменила арбитражное решение;

е) отсутствует правоспособность истца и/или ответчика (...).

(2) Приняв решение об отказе в принятии искового заявления, судья в пятидневный срок со дня его распределения выносит мотивированное определение и вручает (направляет) его заявителю вместе с заявлением и всеми приложенными к заявлению документами. Определение может быть обжаловано в кассационном порядке.

(3) Отказ судьи в принятии искового заявления исключает повторное обращение заявителя в суд с тем же иском к тому же ответчику, о том же предмете и по тем же основаниям (статья 169 ГПК).

Обеспечение иска

Использование временного судебного запрета (чаще всего называемое «обеспечением иска») является крайне важным инструментом, который может быть использован в случаях, связанных с проблемами окружающей среды, когда опротестовывается выдача каких-либо авторизаций или лицензий.

Судья использует временный запрет по требованию истца. В судебных тяжбах по проблемам окружающей среды это обычно означает наложение запрета на определенное действие с целью обеспечения будущего исполнения решения суда. Обеспечения иска можно потребовать вместе с подачей иска, включив соответствующий запрос в заявление или же отдельным документом, прилагающимся к иску, либо позже.

В целях обеспечения иска судья или судебная инстанция вправе:

а) наложить арест на имущество или денежные суммы, принадлежащие ответчику, в том числе находящиеся у других лиц;

б) запретить ответчику совершать определенные действия;

в) запретить другим лицам совершать определенные действия в отношении предмета спора, в том числе передавать имущество ответчику или выполнять по отношению к нему иные обязательства;

В случае нарушения запрещений, на виновных лиц налагается штраф в размере от 10 до 20 условных единиц (одна условная единица равна 20 леям). Помимо этого истец вправе требовать возмещения с виновных лиц убытков, причиненных неисполнением определения судебной инстанции об обеспечении иска.

Заявление об обеспечении иска разрешается судьей или судебной инстанцией, рассматривающими дело, в течение одного дня с момента его подачи, без извещения ответчика и других участников процесса. Об обеспечении или необеспечении иска судья или судебная инстанция выносит определение.

Согласно закону, ответчик вправе после вступления в законную силу решения, которым в иске отказано, предъявить истцу иск о возмещении убытков, причиненных ему мерами по обеспечению иска, допущенными по просьбе истца.

Аргументы против: в результате использования временного судебного запрета, опротестованное решение не может быть исполнено немедленно. В случае выдачи разрешения ответчик должен будет ждать пока суд решит, была ли данная процедура законной и соответствуют ли закону усло-

вия. В этом случае ответчик вправе потребовать от истца залог. Другой вариант – владелец разрешения может подать в суд встречный иск.

Аргументы за: плюс заключается в том, что использование судебного запрета может избавить от трудностей в случае, если решение будет по той или иной причине признано ошибочным. Что нужно предпринять в том случае, если суд решит, что необходимо пересмотреть условия выдачи разрешения, а ее владелец уже выполнил все условия? Это создаст дополнительные проблемы и владельцу разрешения.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

Перед тем как потребовать обеспечения иска необходимо быть уверенным, что вы выиграете дело. Также важно помнить, что владелец разрешения, возможно, это компания, которая может себе позволить подождать до тех пор, пока ситуация не разрешится, в то время как другая сторона (рядовой гражданин или НПО) не может позволить себе предоставить большой залог.

Особой формой обеспечения иска является приостановление исполнения опротестованного административного решения, в случае, если запрос о приостановлении был подан в административный суд вместе с заявлением о вызове в суд.

! В случае наличия достаточных доказательств неизбежности нанесения ущерба, для того, чтобы их избежать, административный суд может принять решение о прерывании исполнения административного акта по собственной инициативе.

Препятствия при подаче иска в суд

Статья 9 (5) Конвенции отмечает необходимость создания соответствующих механизмов устранения или уменьшения препятствий для доступа к правосудию. Две основные проблемы в данной области – это отсутствие независимости судов и отсутствие доверия к судебной системе. Эффективным средством борьбы с обеими является повышение квалификации судей в области экологического законодательства и создание прецедентов.

На практическом уровне существует еще несколько препятствий.

Расходы

Несмотря на то, что при рассмотрении административных дел налоги не взимаются, расходы на возбуждение дела являются проблемой в случае рассмотрения дел по защите гражданских прав (экологических).

К расходам на рассмотрение дела относятся:

- а) суммы, которые должны быть выплачены свидетелям, экспертам и специалистам;
- б) расходы на полевые исследования;
- в) расходы на оповещение и допрос сторон в суде;
- г) расходы на командировки и размещение, которые несут стороны и другие участники процесса в связи с явкой в суд;
- е) расходы на оплату оказанных услуг переводчикам, которые несут иностранные граждане и лица без гражданства, в случае если международные соглашения, в которых участвует РМ, не предусматривают иного;
- ж) расходы на розыск ответчика;
- з) расходы на проведение экспертизы;
- и) расходы на оформление документов;
- к) расходы на юридическую помощь;
- л) другие расходы, которые несет судебная инстанция и стороны процесса.

Первая проблема, возникающая при покрытии расходов (вследствие гражданского разбирательства) – в подобных случаях юридический налог составляет определенный процент от общей стоимости процесса.

Вторая проблема касается расходов, связанных с оплатой работы экспертов, специалистов, а иногда и юридической помощи. Эти расходы действительно могут быть высокими, особенно если речь идет о сложном случае, требующем детального расследования.

ПРИМЕР ДЕЛА

Дело Сосновки является типичным примером, показывая, каким образом расходы могут стать основным препятствием для доступа к правосудию. В украинском шахтерском городке Сосновка в конце 80-х годов врачи установили высокий уровень заболеваемости гипоплазией и флюорозом среди детей. Последующие исследования и тесты показали, что проблема была вызвана высокой концентрацией фтора в питьевой воде в данной местности. Проблема усугубилась, появились случаи заболеваний и среди взрослых, особенно среди беременных женщин и пожилых людей. Власти инициировали программу поставки питьевой воды из соседней области и раздачи жителям города. Проблема же заключается в том, что несмотря на очевидный характер ущерба, причина проблемы оставалась неизвестной. Было выдвинуто несколько версий: утечки на углеобогательном предприятии, расположенном в городе, на складе ракетного топлива, оставшемся от расформированной советской военной базы и т.д. Жители решили обратиться в суд, для того, чтобы получить частичные компенсации на медицинские расходы и улучшить качество подземных вод. Однако данная инициатива встретила препятствие: финансовая оценка показала, что сумма юридических расходов составит около 5 тысяч евро, что оказалось слишком затратным для жителей региона с высоким уровнем безработицы.

Социальный фактор

Там, где решения касаются прерывания деятельности, приостановки ее на неопределенный срок или опротестовываются решения о выдаче авторизаций на использование земель и оборудования, фактор социальной выгоды часто превалирует над заботой о защите окружающей среды. Так, жители, большинство которых работало на предприятиях, должны были выбирать между минимальным стабильным заработком и возможным банкротством фабрики, так как именно ей пришлось бы выплачивать компенсации и обеспечивать питьевой водой их детей. Это тяжелый выбор, особенно если добавить сюда и фактор недоверия к системе правосудия и сложности при расследовании дела.

Гарантийные залоги

Предоставление гарантийного залога в случае необходимости обеспечения иска зачастую мешает истцам получить эффективные средства защиты их права на правосудие. Если, все же, кажется, что есть хотя бы минимальные шансы на то, что вердикт может быть изменен решением суда, не нужно требовать установления гарантийного залога. Прерывание судебного процесса может, в конце концов, помочь выполнить решение суда.

Сроки

Одна из основных задач в деятельности судебных инстанций – это соблюдение разумных сроков при рассмотрении дел. От этого зависит возможность граждан реализовать свое конституционное право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом. В соответствии со статьей 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, каждый человек имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Орхусская конвенция подтверждает эту гарантию, происходящую из права на справедливый суд, а именно – соблюдение разумного срока, рассмотрение дела и избежание затягивания процесса. Затягивание бывает по разным причинам: частый перенос заседаний суда, злоупотребления в использовании нападения сторонами тяжбы, проведение экспертиз, длительный срок и т.д. Любое лицо, физическое или юридическое, считающее, что его право на суд в разумные сроки было нарушено, может обратиться в инстанцию с иском для констатации подобного нарушения и возмещения ущерба, нанесенного нарушением, согласно порядку, установленному настоящим законом и гражданско-процессуальным законодательством.

3.3 Стратегические иски против участия общественности (СИПУО) ⁴

В то время как общество (физические лица или НПО) могут подавать в суд на государство и частные компании в связи с нарушением права на участие общественности и законодательства в защите окружающей среды, некоторые частные предприятия или даже госорганы используют суды для того, чтобы помешать активному участию в процессах общественности.

⁴ В английском варианте аббревиатура термина «Стратегические иски против участия общественности» Strategic Lawsuits against Public Participation соответствует слову, которое означает «пощечина» (SLAPP). В этой связи, встречные иски (см. ниже) можно перевести как «ответная пощечина» (SLAPP back).

Пример СИПУО можно найти в Обзоре проблем доступа к правосудию. В Казахстане лаборатория, производящая оценку воздействия на окружающую среду в рамках проекта, подала в суд на члена НПО, который оспаривал результаты исследования в рамках публичных дебатов. Лаборатория инициировала судебный процесс, заявив, что своими заявлениями о неточности исследования активист нанес ей материальный ущерб и ущерб репутации. Дело было передано в суд и после длительного расследования закрыто, без решения в чью-либо пользу. При этом ответчик потратил на адвоката свои деньги, а на суд – время, пытаясь защитить свое право на мнение. Данный случай является типичным примером СИПУО. Цель подобных процессов не столько получение компенсаций, сколько:

а) обременение долгими судебными разбирательствами представителей общественности, участвующей в судебном процессе, с целью деморализовать и запутать, отвлечь внимание от процесса принятия решений, в котором граждане намеревались принять участие.

б) сеяние паники – атмосферы, в которой желающие принять участие в том или ином процессе задумаются, стоит ли это делать, так как появляются опасения, что на них могут подать в суд за смелость при высказывании собственного мнения и попытку опротестовать какое-либо решение или предложение.

Что может предпринять правительство?

Несмотря на то, что СИПУО не получили широкого распространения в странах Восточного партнерства, в других регионах они часто используются. Фактически это пример аморальных попыток свести на нет участие общественности и заглушить ее голос. Все страны должны разработать законодательство со строгими директивами. Это поможет судьям на первых этапах юридических слушаний принимать решения о невозможности возбуждения процесса по причине злоупотребления процессуальными нормами и отсутствия достаточной аргументации.

Что может сделать общественность?

Единственным эффективным методом борьбы с СИПУО являются встречные СИПУО: возбуждение процесса (встречный иск ответчика против иста), заявление о том, что основная цель СИПУО – препятствование участию общества и требование возмещения расходов (например, оплата труда экспертов и юридической помощи).

Что могут предпринять суды?

Судебные инстанции располагают более широким кругом возможностей для того, чтобы помешать сторонам процесса (частным лицам или госорганизациям) злоупотреблять системой правосудия и мешать участию общественности. СИПУО – это действия, злоупотребляющие правосудием и свидетельствующие о полном отсутствии уважения к суду. Если этот факт будет четко признан и отражен в судебных решениях, касающихся СИПУО, подобная практика не получит распространения.

3.4. Обязанности и ответственность

Законодательство любой страны, называющей себя демократической, расценивает государственных чиновников как слуг народа. Они несут ответственность за свои действия, исполняя обязанности, которые были им доверены. Таким образом, в своих действиях «слуги народа» должны подчиняться народу. Подобная субординация обеспечивается за счет существования процедур пересмотра и формирования личной и коллективной ответственности чиновников и госорганов.

Национальное законодательство, касающееся обязанностей и ответственности государственных чиновников

Законодательство, касающееся прав и обязанностей чиновников состоит из: Закона о государственной службе №158 от 04.07.2008 (Официальный Монитор РМ, 2008, № 230-232), Закон № 436 от 28 декабря 2006 года о местном публичном управлении (Официальный Монитор, 2007, №32-35), соответствующие нормативные акты, определяющие конкретные обязанности госчиновников. Некоторые из указанных законов также сформулированы как антикоррупционные. Все это является верным средством обеспечения безукоризненной работы госорганов.



В случае если чиновник несет ответственность за исполнение определенных служебных обязанностей и не справляется или же исполняет их нерегулярно или недобросовестно, его начальник, высшие органы, суд или все они вместе могут предпринять меры для восстановления порядка работы, и, если это необходимо, наказать чиновника.

Как правило, законодательство, регламентирующее подобные вопросы, предусматривает дисциплинарную или административную ответственность, в некоторых случаях – уголовную

3.4.1. Ответственность за правонарушение

Действие или бездействие государственных чиновников могут быть пересмотрены в соответствии с предварительной процедурой в административном суде. Если в деятельности были обнаружены нарушения, орган, выполняющий проверку (вышестоящая инстанция или суд), должен восстановить начальное положение вещей, а также, может призвать к ответственности чиновника, чьи действия были признаны некорректными.

Таким образом, госчиновник, отказывающийся предоставлять требуемую информацию, может быть привлечен к административной ответственности. Так, статья 71 Кодекса о правонарушениях гласит, что умышленное нарушение положений законодательства о доступе к информации или о подаче петиций влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 15 до 25 условных единиц и на должностных лиц в размере от 30 до 50 условных единиц. Представление на основании запроса ответа, содержащего явно неверные сведения, влечет наложение штрафа на должностных лиц в размере от 45 до 55 условных единиц.

3.4.2. Дисциплинарная ответственность

Дисциплинарные санкции (или меры) регламентируются нормативными актами о государственных чиновниках и трудовым законодательством. В них четко указано, когда именно чиновник может быть привлечен к административной ответственности (например, в случае повторного неисполнения служебных обязанностей, сознательного нарушения закона), кто может его наказать (администрация или вышестоящий чиновник), и какие меры могут быть приняты против него (например выговор, понижение или, в особых случаях, увольнение).

Любое дисциплинарное нарушение может быть опротестовано госчиновником и может быть аннулировано (например, вышестоящим чиновником, который принял меры или судебной инстанцией).

3.4.3 Гражданская ответственность

Чиновник или госструктура, принявшие решение, могут быть привлечены к гражданской ответственности за любой ущерб, нанесенный их действием или бездействием. Гражданская ответственность может сопровождать любую меру – административную, дисциплинарную или уголовную. Существует два типа причин, определяющих привлечение к гражданской ответственности:

1. Физический и материальный ущерб – например, в непредвиденной ситуации, пострадавшему населению не была предоставлена необходимая информация, что нанесло ущерб здоровью или имуществу. В этом случае жертвы могут потребовать разбирательства и компенсации нанесенного ущерба.

2. Моральный ущерб – ущерб, который истцу трудно доказать и оценить, в отличие от ущерба материального. Примером может послужить запрет физическому лицу принимать участие в процессе принятия решений в связи с его этнической, расовой или социальной принадлежностью. Данное лицо может подать протест против нарушения своих прав, отметив также нанесение морального ущерба. Если суд примет решение в пользу истца, он может получить компенсацию за «нематериальный», но реальный ущерб, нанесенный его человеческому достоинству.

Истец, как правило, заранее называет сумму требуемой компенсации, но финальный ее размер устанавливается судьей (суд может решить должен ли ответчик оплатить данную сумму, меньшую или большую).

Кто платит?

Как правило, если ущерб был нанесен вследствие действия или бездействия госчиновника, ответственность несет учреждение, которое он представляет. Например, если ущерб был нанесен потому, что чиновник, ответственный работник в министерстве, не предпринял мер и не информировал общественность об аварийной ситуации, министерство будет обязано выплатить компенсации. После министерство имеет право инициировать административное разбирательство против виновного чиновника и потребовать удержания расходов из его жалования. Более того, госорганы могут наложить на чиновника дисциплинарные и другие санкции.

3.4.4. Уголовная ответственность

Экологические преступления представляют опасность для общества и наказываются согласно положениям Уголовного кодекса, главы «Экологические преступления». Согласно юридической практике, наиболее частыми экологическими преступлениями являются: незаконная охота, незаконная вырубка лесов, рыбная ловля в запрещенных местах и в запрещенные периоды. Бывают случаи, когда уголовное разбирательство инициировано против госчиновника. Например, в статье 225 Уголовного кодекса (Официальный Монитор №128-129, 2002), указано, что умышленное сокрытие должностным лицом либо лицом, управляющим коммерческой, общественной или иной негосударственной организацией, а также юридическим лицом данных или умышленное предоставление ими недостоверных данных об авариях с чрезмерным загрязнением окружающей среды, радиоактивным, химическим, бактериологическим загрязнением или с другими последствиями, опасными для жизни или здоровья населения, а равно данных о состоянии здоровья населения, пострадавшего от загрязнения окружающей среды, если эти действия повлекли по неосторожности:

- a) массовое заболевание людей;
- b) массовую гибель животных;
- c) смерть человека;
- d) иные тяжкие последствия,

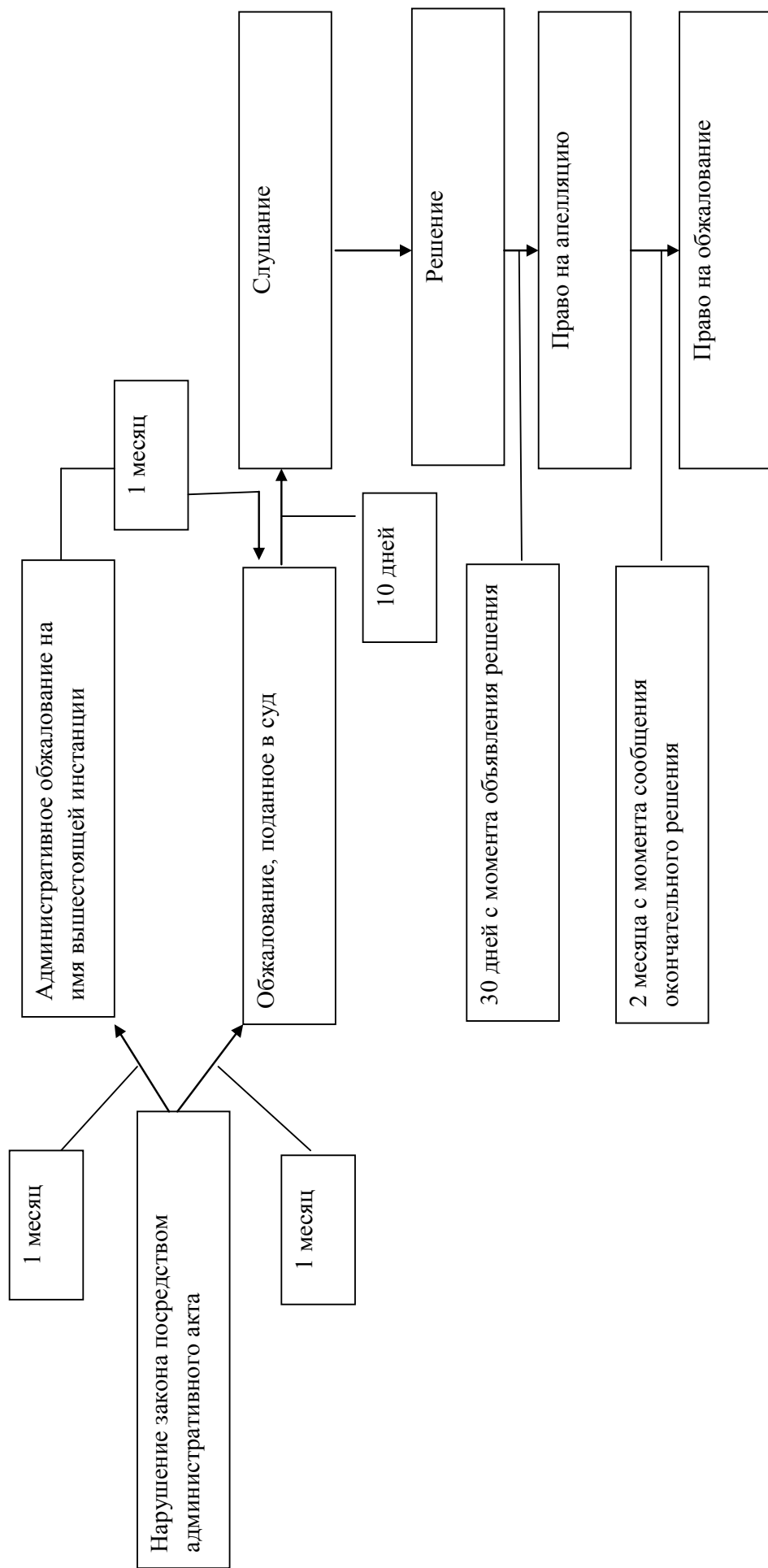
наказываются штрафом в размере от 300 до 800 условных единиц или лишением свободы на срок от 3 до 7 лет с лишением в обоих случаях права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 2 до 5 лет, а юридическое лицо наказывается штрафом в размере от 1000 до 3000 условных единиц с лишением права заниматься определенной деятельностью.

Уголовное дело может быть возбуждено только прокурором или правоохранительными органами от имени государства. Прокурор может возбудить подобное дело:

- по собственной инициативе
- в связи с протестом, поданным госструктурой или частным лицом.

На самом деле, уголовные дела, касающиеся окружающей среды, в настоящее время чрезвычайно редки, так как нанесенный незаконными действиями ущерб должен быть очень серьезным, а обвинение должно располагать материальными (или другого рода) уликами, достаточными для того, чтобы доказать вину обвиняемого лица (лиц).

Схема 2. Обжалование действий или бездействия государственных органов



3.5. Международный процесс

На международном уровне также существует ряд юридических механизмов обжалования, которые заставляют власти соблюдать требования Конвенции. Более того, они обеспечивают возможность выбора средств защиты в случае, если внутренние механизмы доступа граждан к правосудию не работают.

Меры в рамках механизма соблюдения Орхусской конвенции, как правило, принимают формы рекомендаций по улучшению ситуации. Их влияние усиливается за счет международного признания того факта, что страна участник Конвенции не соблюдает взятых на себя обязательств. Кроме того, решения, касающиеся прав человека являются обязательными к исполнению всеми властями стран участниц.



3.5.1. Механизм соблюдения Орхусской конвенции

Задача Орхусской конвенции – определение сторонами минимальных общих стандартов касательно доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по проблемам окружающей среды. Цели и задачи конвенции могут быть достигнуты только в том случае, если каждая из сторон будет соблюдать ее положения. Для соблюдения права на доступ к информации и к правосудию по вопросам окружающей среды, а также участия общественности Орхусская конвенция предписывает введение механизма проверки соблюдения. Согласно механизму соблюдения общество имеет возможность прямо направлять дело экспертам по правовым вопросам, уполномоченным рассматривать обстоятельства дела, а также все вопросы, связанные с соблюдением законных положений Орхусской конвенции.

Способы проверки соблюдения должны быть установлены посредством консенсуса всех сторон. Конвенция предусматривает, что эти меры должны быть внесудебными и носить консультативный характер. Цель введения механизма соблюдения заключается не в том, чтобы обвинять стороны, нарушившие Конвенцию, а в том, чтобы выявлять ошибки, допущенные сторонами для дальнейшего исправления. По сравнению с механизмами соблюдения, существовавшими на момент принятия Конвенции, одним из самых инновационных элементов стало требование вовлечения общественности.

Как правило проверка соблюдения на основании конвенции проводится сторонами посредством либо встреч, либо вспомогательных органов, либо международных организаций. Международные организации не ограничиваются пассивной ролью сборщиков информации. Во многих случаях они имеют право устанавливать факты или вести расследования, собирая значительную научную базу для принятия мер и выработки стратегии. Они могут также рекомендовать способы независимой проверки информации, предоставленной сторонами.

Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции

Комитет по соблюдению Орхусской конвенции – это несудебный консультативный орган, созданный для реализации положений статьи 15 конвенции, а именно – проверки соблюдения положений настоящей конвенции.

Механизм соблюдения Орхусской конвенции был разработан и принят на первой конференции представителей сторон (2002 год), носит прогрессивный и конструктивный характер. Частично благодаря особому характеру самой Конвенции. Для сторон международных соглашений типично руководствоваться определенными стандартами, по которым оценивается соблюдение принятых обязательств. Поэтому нужен был механизм проверки соответствия деятельности сторон и положений конвенции.

Инструментами оценки соответствия могут быть: отчеты, констатация фактов, исследования и жалобы.

Цель отчета – помочь сторонам и общественности проанализировать и оценить влияние договора и проследить прогресс.

Констатация фактов и исследования позволяют собрать информацию при необходимости.

Жалобы дают сторонам возможность сторонам, а иногда и общественности, поднимать вопросы о несоответствии.

Назначение членов комитета по соблюдению конвенции

Кто назначает?

Комитет состоит из восьми экспертов, назначенных сторонами и НПО, занимающимися вопросами экологии. Власти или НПО должны соответствовать требованиям Орхусской конвенции. Так, НПО должны быть признаны в соответствии с национальным законодательством (в большинстве стран требуется, чтобы неправительственная организация была зарегистрирована), а их целью деятельности должна быть защита окружающей среды.

Кого можно назначать?

В качестве члена комитета может быть назначен гражданин страны участника конвенции. Кандидат должен обладать идеальной репутацией в области действия конвенции. Желательно, но не обязательно, чтобы кандидат имел юридический опыт.

Как можно выдвигать кандидатуру?

Для выдвижения кандидатуры за три месяца до следующей конференции сторон необходимо представить Секретариату Конвенции резюме (около 600 слов) и требуемые дополнительные документы.

Существующий механизм можно разделить на две главные части:

I. Доклады о соответствии

На основании определенных критериев каждое государство должно самостоятельно оценить свои результаты соблюдения Конвенции. Далее результаты оценки представляются на каждой конференции сторон и сообщаются всем сторонам, общественности и заинтересованным лицам.

II. Вовлечение общественности

Существует два способа участия общества в составлении докладов о соответствии.

1) Самый эффективный способ для госструктур, которые должны отчитаться перед собранием сторон (как правило это министерства окружающей среды, согласно контактам Орхусской конвенции) это консультации с обществом, которые реализуются следующим образом:

а) стимуляция предоставления обществу возможности комментировать соответствие национального законодательства и его реализации требованиям Конвенции;

б) представление проекта официального доклада общественности с целью собрать мнения.

2) Если обеспечить обратную связь или получить комментарии по докладу невозможно, или если выводы, сформулированные в докладе, неудовлетворительны, общественность может подготовить (как правило при помощи НПО) так называемый «альтернативный доклад», с оценками результатов деятельности страны с точки зрения ее общества. После этот доклад передается на конференцию сторон через секретариат конвенции в офисе ЕЭК ООН в Женеве.

Кто подготавливает доклад?

Доклад о соответствии подготавливается правительством страны. Как правило, за процессом следит Координационный центр или координатор по вопросам Орхусской конвенции при министерстве окружающей среды (National Focal Point). Координатору рекомендуется собирать необходимую информацию не только в рамках собственно министерства, но и использовать опыт и данные других госструктур, принимающих решения по вопросам окружающей среды (министерства здравоохранения, промышленности, сельского хозяйства, транспорта и другие, а также их региональные отделения, местные власти и юридическая система). По вышеуказанным причинам, а также для составления полного и объективного отчета, отражающего реальную ситуацию, рекомендуется научить местные НПО по защите окружающей среды также составлять данный доклад.

Куда представляется доклад?

Доклад о соответствии через секретариат конвенции представляется на конференции сторон и рассматривается комитетом по вопросам соответствия. Точные данные о представлении докладов можно узнать на странице www.unep.org/env/pp в рамках Механизма соответствия.

Систематическое представление докладов о соответствии и их публикация нацелены на стимулирование исполнения сторонами положений конвенции. Каждая сторона должна принять необходимые законодательные меры для обеспечения соответствия национального законодательства и стандартов Орхусской конвенции.

Механизм соблюдения можно оповестить четырьмя способами:

1. **Одна сторона может подать заявку о соблюдении норм другой стороной.** В соответствии с пунктами 15 и 16 приложения к Решению I / 7 первой сессии собрания участников Орхусской

конвенции, заявка может быть представлена комитету одной или несколькими сторонами, сомневающимися в том, что одна из стран соблюдает взятые на себя в рамках конвенции обязательства. Подобная заявка адресуется в письменном виде секретариату вместе с соответствующей информацией. Секретариат в течение двух недель с момента принятия заявки отправляет ее копию стороне, чье соблюдение конвенции поставлено под сомнение. Любой ответ и подтверждающая информация передаются в секретариат и вовлеченным в разбирательство сторонам в течение трех месяцев или дольше, в зависимости от обстоятельств, но не более полугода. Секретариат передает заявку и ответ, а также все прилагающиеся материалы комитету, который должен рассмотреть вопрос в как можно более сжатые сроки.

2. Одна из сторон может подать заявку касательно собственного соблюдения норм конвенции. В данном случае секретариат оповещает комитет о заявке и передает ее в распоряжение комитета незамедлительно, даже если есть подозрения, что заявка неполная и отсутствует важная информация. В некоторых случаях комитет может основывать свои обсуждения только на информации, заключенной в заявке, в других случаях может быть принято решение собрать информацию из других источников, в соответствии с пунктом 25 приложения к Решению I / 7. Сторона, подавшая заявку, оповещается о любом собрании комитета, на котором планируется обсудить ее вопрос и имеет право присутствовать на них, в соответствии с пунктом 32 приложения к Решению I /

3. Секретариат может обратиться к комиссии. Если есть сомнения по поводу ситуации в какой-либо из стран, секретариат может запросить информацию у этой стороны. Кроме того, перед тем как запросить информацию секретариат может проконсультироваться у комитета касательно механизма соответствия, в случае, если сочтет это полезным. В некоторых случаях это может привести к тому, что комитет укажет секретариату искать информацию у данной страны. Секретариат может узнать о возможном несоблюдении положений Орхусской конвенции различными путями (например, посредством почты, или в разговорах, в газетах и т.д.), официальные же заявки секретариата основываются только на опубликованной информации или переданной в письменном виде.

4. Общественность может сообщать информацию о соблюдении сторонами конвенции. Любой член общества, любое физическое или юридическое лицо может подать сообщение в комиссию. Заявитель не обязательно должен являться гражданином или резидентом того государства, о котором сообщает, или же, если речь идет об организации, располагаться в этой стране. Заявка должна содержать основную информацию – имя и контактные данные заявителя, если это отдельное лицо или организация. Если заявитель – зарегистрированная организация, заявка должна быть подписана лицом, уполномоченным законом расписываться за данную организацию. Если заявку подает группа граждан, необходимо избрать одного представителя и тот укажет свои данные. Комитет не рассматривает анонимные заявки. Заявителю не нужно представительство адвоката или юридическое образование. И все же, юридические знания заявителя могут повысить качество общения и облегчить таким образом работу комитету.

Также комитет может рассматривать вопросы соблюдения по собственной инициативе, делая рекомендации. Кроме того, по требованию собрания сторон комитет уполномочен составлять отчеты о соблюдении или использовании положений Конвенции, а также следить, оценивать и облегчать реализацию и соблюдение требований к отчетам, предусмотренным в статье 10, параграфе 2 Конвенции.

Исключение: любая страна участник может оповестить центральные учреждения ООН в Нью-Йорке и отказаться от наблюдения комитета за уровнем соответствия требованиям конвенции сроком максимум на 4 года. Так называемое «постановление об исключениях» создано для того, чтобы страны участницы имели возможность гармонизировать свое законодательство и деятельность структур с требованиями Конвенции. На это им предоставляется определенный отрезок времени. На самом деле это положение об исключении, так как таким образом признается факт несоблюдения страной конвенции. Оповещение о временном отказе от соглашения должно быть представлено официально в письменном виде в Отдел по вопросам договоров ООН (Нью-Йорк) – это отдел, куда подаются документы о ратификации, принятии или одобрении. Сторона может отозвать свое оповещение об исключении в любой момент.

Содержание заявки

Заявка должна быть составлена в письменном виде, максимально кратко. Заявитель должен избегать информации, которая не существенна для установления наличия и природы указываемого несоблюдения. В случае, если из-за сложности проблемы и объема связанной с ней информации заявка оказывается слишком длинной, рекомендуется включить резюме на три страницы (максимум) с указанием основных фактов. Заявка должна содержать всю важную информацию, необходимую для установления возможного несоблюдения. Также должно быть четко отмечено каким

образом представленные факты являются нарушением или несоблюдением. Должно быть указано, какие положения конвенции нарушены и показана связь между представленными фактами и содержанием конвенции. В заявке нужно отметить, были ли использованы доступные в данной стране меры борьбы с нарушениями, использованы ли попытки получить компенсации в данном случае (например, административные или юридические процедуры, апелляции госорганов, суды, трибуналы, омбудсмены и т.д.), и если да, то какие именно и когда и каковы результаты. Если же нет, то нужно объяснить, почему (например, потому что таких возможностей в стране нет, они недоступны или слишком дороги). Также в заявке должно быть отмечено, была ли эта проблема представлена на рассмотрение других международных органов (принятые меры, и результаты). Заявки должны быть составлены на одном из официальных языков конвенции, а именно – английском, французском или русском. Если заявка на русском или французском, секретариат обеспечит ее перевод на английский. Заявителю будет представлена возможность проверить точность перевода и внести свои изменения в случае необходимости.

В соответствии с пунктом 17 приложения к Решению I/7 первой сессии собрания сторон Орхусской конвенции, в случае, если секретариат на основании анализа представленных отчетов узнает о возможном несоблюдении положений Конвенции одной из сторон, он может потребовать от стороны предоставить необходимую информацию по данному вопросу. В случае, если ответа нет или проблема не решена в течение трех месяцев или больше, в зависимости от обстоятельств, но не более 6 месяцев, секретариат доносит сущность проблемы до Комитета, который должен рассмотреть вопрос как можно скорее.

В случае если Комитет получил ответ стороны на заявку или обращение, или если никакого ответа получено не было, или если истек срок, предоставляемый для ответа, он проверяет, достаточно ли информации для того, чтобы рассмотреть дело. Если недостаточно, то комитет запрашивает дополнительную информацию, которая необходима.

В случае, если информации достаточно, организуется открытое заседание для обсуждения проблемы. По завершению дискуссии, комитет по соблодению принимает ряд мер и рекомендаций, учитывая любые замечания, полученные от заинтересованных сторон и/или от заявителя.

Если комитет решает, что информации недостаточно для того, чтобы учесть все аспекты проблемы, комиссия может принять одну или более из следующих мер:

- а) Запросить информацию у заявителя, секретариата, упомянутой в заявке стороны.
- б) С согласия упомянутой в заявке стороны начать сбор информации.
- в) Прибегнуть к услугам экспертов и других советников.
- д) В случае необходимости организовать слушания или дебаты.

На любом этапе процесса Комитет может решить, какую информацию необходимо собрать, вплоть до получения ответа от стороны, упомянутой в заявке. Для того, чтобы избежать получения информации, в последний момент комитет может ввести ограничительный срок, по истечении которого информация не принимается.

В принципе, любая новая существенная информация должна быть представлена Комитету минимум за две недели до собрания, на котором планируется обсудить данный вопрос. Комитет не обязан учитывать информацию, полученную по истечению этого срока. Несмотря на это, комитет может и учесть подобную информацию, если сочтет, иначе это помешает его работе.

Обсуждение и подготовка выводов

Как правило, Комитет стремится начать официальное обсуждение по поводу поступившего заявления, уведомления или сообщения на первой же встрече, которая имеет место через две недели после получения ответа на заявление, уведомление или сообщение от заинтересованной стороны или по истечении срока (шесть месяцев) в том случае, если за это время не поступило никакого ответа.

Комитет не начинает официального обсуждения по поводу заявления, уведомления или сообщения во время встреч, которые могут состояться до получения ответа от соответствующей стороны или до истечения надлежащего срока.

Когда становится известным, что Комитет будет обсуждать по существу заявление, уведомление или сообщение на определенном заседании, секретариат уведомляет об этом соответствующую сторону и, по необходимости, также сторону, подавшую заявление и / или сообщение, а также напоминает им об их праве участвовать в обсуждении в соответствии с п. 32 приложения к Решению i / 7.

Обсуждение/анализ любого заявления, уведомления или сообщения имеет в целом следующий вид:

- a) Вступительное слово председателя и открытие дискуссии (председателем или докладчиком по делу, если таковой назначен);
- b) Выступления стороны, подавшей заявление, секретариата (в случае уведомления) или специалиста, а также другой стороны, в т.ч. о возможных совместных предложениях;
- c) Вопросы от Комитета, ответы другой стороны и, по необходимости, подателя заявления, секретариата и/или специалиста;
- d) Комментарии наблюдателей, по приглашению председателя;
- e) Итоговые замечания Стороны, подавшей заявление, секретариата или специалиста
- f) Последние замечания другой стороны.

Обсуждение может завершиться за одно единственное заседание, или может быть продолжено в течение двух и более встреч – например, когда необходимо собрать большое количество сведений.

Подготовка и утверждение выводов

Когда Комитет сочтет, что составил достаточно полное представление о ситуации, он незамедлительно переходит к разработке проектов выводов, мер или рекомендаций. По мере возможности завершение обсуждения и разработка проектов выводов, мер или рекомендаций должны иметь место в рамках того же собрания сторон. На практике же, в силу возросшего количества обращений, поступающих в адрес Комитета, для разработки проектов выводов могут созываться одно или два заседания после обсуждения дела. В соответствии с п. 33 приложения к Решению I/7 и с предыдущим решением Комитета, проект выводов, мер и рекомендаций составляется на закрытом заседании.

Какие функции выполняет Конференция Сторон?

На основании доклада или рекомендаций Комитета по вопросам соблюдения норм Орхусской конвенции, Конференция Сторон может принять в отношении соответствующей стороны следующие меры:

- дать ей советы, помощь, рекомендации;
- попросить Сторону представить Комитету собственную стратегию соблюдения требований;
- рекомендовать необходимые меры в каждом конкретном случае;
- объявить о нарушении требований одной из Сторон;
- уведомить Сторону;
- отменить привилегии, приданные Конвенцией Стороне (это скорее стандартное положение, которое вряд ли сможет оказать влияние на Стороны. Но в неофициальном плане эту процедуру можно расширить и на техническую помощь, оказываемую Стороне в рамках Конвенции – например на финансирование проектов).

Несмотря на то, что все эти меры носят судебный или конфликтный характер, несоблюдение норм – это серьезная проблема, о которой государства не должны забывать. Механизм соблюдения норм конвенции, таким образом, является эффективным организационным инструментом в рамках Конвенции.

! Комитет по соблюдению норм Орхусской конвенции не выносит решения обязательного характера, а скорее дает рекомендации сторонам. С момента своего учреждения Комитет вынес богатейшую серию заключений о соблюдении сторонами норм Орхусской конвенции. Как показывает практика, обычно стороны стараются прислушиваться к рекомендациям Комитета. В отношении Республики Молдова зарегистрирован единственный случай, когда ассоциация Есо-TIRAS обратилась в Комитет по соблюдению в связи с несоблюдением Агентством «Молдсилва» решения суда по предоставлению экологической информации. Комитет по соблюдению вынес Рекомендации, в которых рекомендовал Республике Молдова выполнить решение суда, а также принять план действий по реализации Орхусской конвенции, а также исключить из законодательства положения, противоречащие ей. Такой план был принят правительством в 2011 году. Тогда же в регламент правительства об аренде государственного лесного фонда были внесены соответствующие изменения, ограничивающие возможность конфиденциализации связанной с арендой участков лесного фонда информации.

3.5.2. Европейский суд по правам человека

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) не занимается непосредственно правами в области окружающей среды и правом участия общественности в процессе принятия решений. Анализ

текста Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) и протоколов к ней показал отсутствие в них понятий «окружающая среда» и «право на здоровую окружающую среду». Вследствие этого, право на здоровую окружающую среду (как и на другие права в сфере экологии) не входит в категорию гарантируемых ею прав и свобод человека. Однако ЕСПЧ расширяет сферу применения положений ЕКПЧ и нередко присоединяет к гарантированному праву то или иное право, не включенное в Конвенцию. Так, ЕСПЧ признает «рикошетом» права на окружающую среду в силу тех последствий, которые они могут иметь для гарантированных прав и свобод: право на жизнь (ст. 2); право на уважение частной и семейной жизни (ст. 8); право на справедливое судебное разбирательство и доступа к правосудию (ст. 6); право на эффективное средство правовой защиты (ст. 13); право на собственность (ст. 1 дополнительного Протокола № 1). В целях обеспечения защиты права на окружающую среду, в юриспруденции ЕКПЧ предусмотрена целая серия гарантий, среди которых мы отметим: право на информацию о качестве окружающей среды; право на справедливое судебное разбирательство; право на участие граждан в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды.

Если мы обратимся к вопросу об охране окружающей среды, то ст. 2 ЕКПЧ применяется тогда, когда определенные действия (бездействие), ставящие под угрозу окружающую среду, становятся настолько опасными, что представляют собой реальную угрозу жизни человека.

Постановление ЕСПЧ от 30 ноября 2004 г., вынесенное по делу *Енерийлдиз против Турции (Öneryıldız vs Turcia)* (жалоба № 48939/99)

[[http p://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en)], содержит новую трактовку выражения «деградация окружающей среды» в свете ст. 2 ЕКПЧ.

ПРИМЕР ДЕЛА

Суть этого дела такова: на заброшенной мусорной свалке произошел взрыв метана, приведший к гибели 39 человек (среди них 9 родственников истца), незаконно проживавших в данном районе. Несмотря на то, что в своем докладе, составленном примерно за два года до указанного случая, эксперты обращали внимание местных властей на вероятную опасность взрыва метана, накопившегося в стоке под свалкой, власти никак на это не отреагировали. По этому поводу ЕСПЧ констатировал нарушение ст. 2 ЕКПЧ, мотивировав тем, что местные органы власти, знавшие (или обязанные знать) о реальном риске непосредственно для жизни и здоровья граждан, проживающих (пусть и незаконно) в данном районе, были обязаны в свете положений ст. 2 ЕКПЧ предпринять меры по предупреждению аварий и защите людей. Суд также подверг власти критике за то, что они не информировали население об угрожавших ему рисках в связи с проживанием вблизи от территории свалки.

Делом, благодаря которому право на здоровую окружающую среду было допущено в поле применения ст. 8, стало дело Лопес-Остра против Испании (*Lopez-Ostra vs Spania*) [CEDO, *Lopez-Ostra c. Spaniei*, Publications de la Cour européenne des droits de

l'Homme, seria A, vol. 303-C, 9 dec. 1994, Editura Karl Heymanns Verlag.].

ПРИМЕР ДЕЛА

Сюжет: в восьмидесятые годы прошлого века город Лорка переживал сказочное развитие кожевенной промышленности. Так, в 1988 г. на расстоянии нескольких метров от дома госпожи Лопес-Остра была возведена установка по очистке сточных вод и отходов. Эта станция работала без всякого разрешения со стороны муниципальных властей (без лицензии), согласно статье 6 Положения 1961 г. о видах деятельности, рассматриваемых как нарушающие спокойствие, вредные для здоровья, ядовитые и опасные и в соблюдение соответствующей законной процедуры.

Помимо того, что данная установка была сдана в эксплуатацию в отсутствие надлежащей лицензии, она еще и работала неправильно, источая неприятные газы и запахи. Все эти факторы имели негативное воздействие на окружающую среду, являясь непосредственными причинами проблем для здоровья и неприятностей для многих жителей г. Лорка, особенно проживавших в одном квартале с истицей.

Ввиду напряженной ситуации Совет был вынужден принять решение об эвакуации жителей этого квартала, бесплатно переселив их в центр города в июле, августе и сентябре 1988 г. В октябре того же года истица вместе с семьей вернулась в свою квартиру, где проживала до февраля 1992 г.

9 сентября 1988 г. вследствие многочисленных жалоб и докладов санитарных органов и Агентства экологии и природы (Agencia para el Medio Ambiente y la Naturaleza) из региона Мурсия (Murcia) местный совет вынес решение приостановить один из видов деятельности установки, а именно сброса химических и органических отходов в водоемы, но сохранил при этом деятельность по очистке сточных вод, зараженных хромом. Несмотря на то, что деятельность установки была частично приостановлена, некоторые нарушения продолжились, ставя под угрозу здоровье жителей.

Госпожа Лопес-Остра указала в своем заявлении на нарушение статьи 8 Конвенции, раскритиковав ситуацию, сложившуюся в результате пассивности муниципалитета и других уполномоченных органов. По ее мнению, несмотря на частичное приостановление деятельности очистной установки, 9 сентября 1988 г. она продолжала выпускать дым и издавать сильный шум и запахи, что сделало жилое помещение истицы непригодным для жилья и нанесло ее здоровью и здоровью ее семьи большие проблемы. Госпожа Лопес-Остра далее указала на нарушение своего права на уважение жилища.

Европейский Суд по правам человека постановил, что серьезный вред, причиненный окружающей среде, может повлиять на благополучие человека и помешать ему пользоваться собственным жилищем, нанося ущерб его частной и семейной жизни, пусть и не ставя при этом под угрозу его здоровье.

Суд заметил, что истцы были вынуждены более трех лет терпеть неприятности от очистной установки (до переезда), и к тому же вынести все тяготы, связанные с переездом.

Они не переезжали до тех пор, пока не осознали, что данная ситуация может продлиться до бесконечности, да к тому же переехать им порекомендовал педиатр дочери госпожи Лопес-Остра.

В такой ситуации предложение муниципалитета не могло полностью исправить причиненные неприятности и неудобства.

Учитывая обстоятельства этого дела, Суд осудил Испанию за несовершенство вмешательства в жизнь частной компании, чья деятельность нарушала право людей, проживавших на данной территории, на уважение к жилью и частной жизни.

Суд установил, что испанское государство не сумело найти правильный баланс между интересами благополучия сообщества, которое потребовало открыть очистную установку, и интересами отдельных лиц, заключающимися в их праве на уважение к жилью и семейной и частной жизни.

Постановлением, вынесенным по делу *Lopez-Ostra*, Суд вновь подтвердил обязанность государств, подписавших Европейскую Конвенцию по правам человека, обеспечить эффективную защиту права, предусмотренного п. (1) ст. 8 – права на здоровую окружающую среду, в т.ч., против отрицательного воздействия (антропогенного, загрязняющего) на третьих лиц. Наказание государства-ответчика за доказанный факт бездействия, выраженного в том, что оно не отреагировало немедленно на вопиющий факт нарушения прав человека и законов по вопросам окружающей среды, представляет собой еще один положительный аспект, который, по нашему мнению, означает и новое подтверждение обязанности государств гарантировать право на здоровую окружающую среду не только на словах, но и на деле, в т.ч. в случае возникновения конфликтов между частными субъектами.

В Решении ЕСПЧ от 07 мая 2002, выданном по делу *Бурдов против Российской Федерации* (жалоба № 59498/00 [<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>]), Суд применил положения п. 1 ст. Европейской Конвенции по правам человека в обоснование своего решения осудить государство-ответчика за неисполнение одного постановления о выплате справедливой компенсации, которую истец должен был получить в связи с высокой дозой облучения, полученной им в ходе работ по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской атомной электростанции. Решение было подкреплено тем фактом, что «немыслимо, что пункт 1 Статьи 6 Конвенции, детально описывая процессуальные гарантии сторон - справедливое, публичное и проводимое в разумный срок разбирательство, - не предусматривал бы защиты процесса исполнения судебных решений; Исполнение судебного решения, принятого любым судом, должно, таким образом, рассматриваться как составляющая "судебного разбирательства" по смыслу Статьи 6 Конвенции».

Статья 13 Европейской Конвенции по правам человека гарантирует право на эффективное средство правовой защиты в национальных судебных инстанциях «даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве». Суд вывел процессуальное требование из некоторых положений ЕКПЧ и вновь подтвердил важность доступа к правосудию. Когда речь заходит о некоторых важных политических вопросах экономического или экологического характера, процесс принятия решений должен быть прозрачным и учитывать интересы всех затронутых сторон.

В деле *Hotton vs Marea Britanie (Хоттон против Великобритании)* (Постановление ЕСПЧ от 2 октября 2001, жалоба № 36022/97

[<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>]) Суд признал, что право на правосудие представляет собой неотъемлемую часть процесса принятия решений по вопросам окружающей среды.

ПРИМЕР ДЕЛА

По существу, истцы, проживающие в районе лондонского аэропорта Хитроу, подали жалобу на то, что с 1993 г. значительно возрос уровень шума, производимого взлетающими и приземляющимися самолетами в ночное время суток, что стало причинять им массу беспокойств. До 1993 г. ночные полеты в этом аэропорту были ограничены всего несколькими операциями. После публикации в 1992 г. отчета, в котором было установлено, что количество взлетно-посадочных операций в ночное время не повлияет на жизнь семей, проживающих в данном районе, и по просьбе авиакомпаний, имевших сильную экономическую заинтересованность в этом вопросе, начиная с 1993 г. была внедрена сложная система ограничений в зависимости от уровня шума, однако она привела к росту количества взлетов и посадок в аэропорту. Уполномоченные инстанции отказали истцам в жалобе, хотя и признали тот факт, что деятельность аэропорта сильно влияет на их ночную жизнь. В таком случае, вынесение оценки Судом касается двух вопросов. Во-первых, он может оценить материальное содержание решения государства, чтобы убедиться, что оно соответствует ст. 8, а во-вторых, Суд должен убедиться в том, что в процессе принятия решений были учтены и интересы частных лиц. Что касается первого вопроса, как мы уже ранее упомянули, государство пользуется высокой степенью свободы действий. В отношении же второго вопроса, Суд должен рассмотреть всю совокупность процедурных аспектов, чтобы проверить, в какой степени учитывались интересы частных лиц при выборе политики и приоритетов государства. Суд констатирует, что в силу изменений, произведенных в 1993 г., уровень шума возрос, повлияв таким образом на частную жизнь истцов.

Шум производился не в результате какой-либо деятельности государства, а в результате деятельности частных компаний, однако Суд напоминает, что в сфере окружающей среды ответственность возлагается на государство, так что вмешательство в частную жизнь истцов может быть вменено государству. В то же время Суд констатирует, что целью плана 1993 г. было удержать уровень шума в разумных пределах, заботясь при этом о развитии экономической деятельности аэропорта.

В этой связи, Суд констатирует, что государство ограничило уровень шума до более низкого, чем указанный в специальных исследованиях, и что оно предпринимало неоднократные действия по его дальнейшему снижению. На этом основании Суд считает, что государство не превысило свою степень свободы. Суд установил, что истцы могли сформулировать свои возражения в адрес данных исследований, а план 1993 г. был осуществлен на основании множества опросов и исследований, в которых были учтены и замечания истцов. Кроме того, Суд установил, что существование крупных международных аэропортов непосредственно в городской черте в городах с высокой плотностью населения и все более широкое использование реактивных самолетов уже стали необходимым условием экономического развития любой страны. Отсюда делается вывод о том, что эксплуатация аэропортов преследует сугубо законные цели, так как «невозможно полностью устранить негативные последствия для окружающей среды». Не оспаривается тот факт, что государства обязаны предпринимать различные меры по сдерживанию шума, производимого самолетами. В таком случае, необходимо признать за государствами значительную степень свободы в принятии решений, так как в полномочия структур Конвенции не входит подменять собой национальные органы, для того чтобы оценить, какой могла бы быть оптимальная политика в такой сложной сфере с социальной и технической точек зрения.

В Постановлении ЕСПЧ от 10 апреля 2003 (жалоба № 46372/99), выданным по делу *Папаставроу против Греции (Papastavrou vs*

Grecia) [<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>], Суд применил положения, предусмотренные ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции, в споре между органами власти и истцом в отношении облесения одного участка земли, исходя из того основания, что органы власти не сумели найти равноценный баланс между интересами общества и правами истца, и в результате нарушили указанную норму.

Доступ к правосудию в случае действия и бездействия, которые в будущем могут нанести ущерб окружающей среде

Принцип предосторожности подразумевает применение мер, направленных на то, чтобы избежать нанесение тяжкого и непоправимого ущерба окружающей среде. Он исходит из того, что отсутствие научной обоснованности не может являться поводом для того, чтобы не предпринимать никаких мер по предотвращению тяжких и непоправимых последствий для окружающей среды. Принцип предосторожности в области окружающей среды – это относительно новый принцип, закрепленный в Маастрихтском договоре в 1992 г. Международное применение этого принципа в сфере окружающей среды имеет большое значение, гарантируя охрану окружающей среды и обеспечивая право каждого человека на здоровую окружающую среду.

В случае обжалования действий или бездействий, могущих в будущем нанести ущерб окружающей среде, задача истца – выявить потенциальные негативные воздействия и привести достаточно доказательств, чтобы показать высокую степень вероятности причинения ущерба. Простое указание на предположительные нарушения без предоставления документов, подтверждающих этот факт, не считается нарушением прав.

ПРИМЕР ДЕЛА

Ярким примером в этом смысле является дело *Tauiga* и др. против Франции. В деле *Tauiga* против Франции, 70 истцов – жителей Французской Полинезии заявили, что ведение французами ядерных испытаний в Тихом Океане нанесло ущерб окружающей среде и здоровью людей. Истцы ссылались на нарушение следующих статей Конвенции: статьи 2, статьи 3, статьи 8, а также статьи 1 Протокола 1.

Как установила Комиссия, простого указания на риски, присущие использованию ядерной энергии, недостаточно; это не может доказать, что данные лица являются «жертвами», потому что множество видов человеческой деятельности ведет к появлению рисков. Истцы должны были предоставить все необходимые доводы, чтобы доказать наличие ущерба, такие доводы, которые показали бы с достаточной долей вероятности нанесение ущерба окружающей среде. Комиссия заявила, что истцы не сумели это сделать, отметив, что возобновление испытаний имело лишь потенциальные следствия, слишком отдаленные, чтобы считать их действием, прямо затрагивающим личные интересы истцов.

Дело *Tauiga* против Франции еще раз показывает, насколько комплексным является право человека на здоровую окружающую среду и насколько трудно доказать нарушение этого фундаментального права.

Принцип предосторожности способен перевернуть такую ситуацию даже в самых сложных обстоятельствах – в таких, как дела *Бэчилэ* против Румынии и *Тэттар* против Румынии.

Ниже мы рассмотрим дело *Тэттар* против Румынии, чтобы осветить практическое применение принципа предосторожности к проблемам, связанным с окружающей средой.

Решения ЕСПЧ обязательны для стран, подписавших Европейскую конвенцию по правам человека.

ПРИМЕР ДЕЛА

4 апреля 1996 г. в рег. Байя-Маре (Румыния) было создано коммерческое предприятие АО «Аурул», чья деятельность заключалась в эксплуатации выработанных цветных рудников. Несмотря на то, что по результатам исследования воздействия на окружающую среду, проведенного в 1993 г., было установлено, что Байя-Маре и так уже является загрязненным промышленным городом в результате экстенсивной промышленной деятельности, и особенно в горнодобывающей отрасли, в 1998 г. коммерческое предприятие «Аурул» было сдано в эксплуатацию. По проекту, эксплуатация рудников была основана на новой технологии, по так называемому «замкнутому циклу», что в принципе должно было не допустить ни одного выброса отходов в окружающую среду.

Однако 30 января 2000 г. произошла экологическая катастрофа – в реку Сэсар, а затем и в реки Лэпушна и Сомеш было сброшено большое количество загрязненной воды, содержащей, помимо прочего, цианид натрия. В течение 14 дней загрязненная вода прошла 800 км и, в конце концов, через дельту Дуная, была сброшена в Черное Море.

Согласно отчету группы исследователей *Task Force Baia Mare*, подготовленному в декабре 2000 г. по запросу Комиссара Европейского Союза по вопросам окружающей среды, заброшенные шахты представляли собой реальный и серьезный риск для здоровья людей, и особенно для близлежащих населенных пунктов.

Что касается причин случившегося, авторы отчета Task Force подчеркнули три причины:

Первая – использование золотодобывающей технологии, основанной на неподходящем проекте устройства сточных водоемов. Основную критику вызывало отсутствие системы аварийного сброса. Вторая причина – выдача разрешений на ненадлежащие планы строительства, непригодные к климатическим условиям данного региона. Тот же вывод содержится и в отчете UNEP/ОСНА, в котором сообщается о наличии двух стоков в озерах, что противоречит главному принципу технологии «замкнутого цикла». По мнению авторов отчета, это могло привести к неконтрольному выбросу цианида натрия в воздух и в подземные воды.

Наконец, третья причина заключалась в неправильном мониторинге устройства озер, эксплуатации принятой технологии и режиме содержания установок.

В результате экологической аварии, случившейся в 2000 г., истцы Василе Георге Тэтар и Паул Тэтар (отец и сын), проживавшие во время этих событий в городе Байя-Маре, в жилом квартале, расположенном на расстоянии примерно 100 м от добывающей установки и от оз. Сэсар (эксплуатационные элементы рудника, принадлежавшего компании «Аурул», пожаловались в Страсбургский Суд на то, что технологический процесс, принятый на фабрике, находящейся в собственности коммерческой фирмы SA Baia Mare (бывшей SC A. SA Baia Mare), представляет угрозу их жизни. Они указали также на бездействие государства, а именно на то, что государственные органы не провели необходимых разведывательно-исследовательских работ, которые помогли бы дать предварительную оценку рискам, могущим угрожать им и их близким в результате сохранения жилья вблизи золотодобывающих рудников, принадлежавших предприятию «Аурул».

Суд установил, что согласно принципу предосторожности, государство обязано предпринимать все разумные и адекватные меры по защите прав, предусмотренных в первом параграфе ст. 8, и особенно обязательство по созданию надлежащей законодательной и административной основы для эффективного предупреждения вреда, причиняемого окружающей среде и здоровью граждан, а в случае опасных видов деятельности – учитывать и возможные риски.

Такое обязательство выражается не только в виде выдачи разрешений, сдачи в эксплуатацию, собственно эксплуатации, обеспечения мер безопасности и контроля над соответствующим видом деятельности, но и в обязательстве субъектов, занимающихся подобными видами деятельности, предпринять все необходимые меры по эффективной защите граждан, чья жизнь подвергается угрозам, исходящим от данного вида деятельности.

Важная роль отводится Суду и тому факту, что процесс принятия решений должен быть основан на соответствующих исследованиях, в целях предотвращения и своевременного выявления воздействия данного вида деятельности на окружающую среду и права индивидов, а также обеспечения справедливого баланса всех конкурирующих интересов.

В результате государство Румынии было признано ответственным за то, что не предприняло необходимые меры предосторожности для защиты здоровья населения и окружающей среды, в нарушение обязательства, предусмотренного ст. 8 Конвенции.

БИБЛИОГРАФИЯ

Литература

- Marinescu D., *Tratatul de Dreptul mediului*, Universul Juridic, 2010;
- Romitan C., *Dictionar de dreptul mediului*, C.H. Beck, 2004;
- Lupan E., *Tratat de dreptul protecției mediului*, Editura C.H. Beck, București 2009;
- Iancu Gh., *Drepturile Fundamentale și Protecția Mediului*, București, 1998.
- Duțu M., *Dreptul mediului, curs universitar*, Editura C.H. Beck, București, 2010.
- Duțu M., *Despre necesitatea recunoașterii și semnificațiile dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos*, în *Dreptul*, nr.9-12/200, p.42
- Zamfir P., *Ghidul judecătorului în materia aplicării Convenției de la Aarhus*, Chișinău, 2010, p. 74-75
- Constantinescu M. ș.a., *Const ituiția României comentată și adnotată*, Regia autonomă "Monitorul Oficial", București, 1992, p. 81
- Stacy J., Vandeer D., *Extinderea UE și protecția mediului, Schimbări instituționale și politici de mediu în Europa Centrală și de Est*, Editura Arc.
- Executarea prevederilor Convenției de la Aarhus în țările Europei de Est și Caucazului. Manual pentru funcționarii publici. Manual pentru public. Comisia Europeană. EuropeAid, 02-0114. 2004 г.;
- Manualul judecătorului la examinarea pricinilor civile. Cap.26. Particularitățile examinării litigiilor ecologice. Chișinău. 2006.
- Aust A., *Handbook of International Law*, Ed.Cambridge University Press, 2003, pp.330.
- Zamfir P., *Macinskaia V., Dreptul Mediului*, Chișinău, 2009.
- Tohg-Nagy M., Tingas K., Bolshakova M., Iordanov I-R., Antonov P. *Implementing the Aarhus Convention: A User Guide for Civil Society in the East ern Europe and Caucasus Region*. Manual - Kiev :REC CEE, 2004
- http://www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/PublicAwareness/pdf/RUG_CS-Eng.pdf
- Zamfir P., Iordanov R., Garaba V, *Executarea Prevederilor Convenției de la Aarhus în Moldova*, Manual pentru funcționarii publici Kiev, Ucraina septembrie 2004;

Международное публичное право, Под ред. К.А. Бекашева-Москва, 2003;

Орхусская конвенция. Руководство по осуществлению. ООН. Женева.2000 г.; в редакции 2014 г.

Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам охраны местной окружающей среды. Ньюкасл, Великобритания. 2000 г.;

Международные договоры

Конвенция о доступе к информации, правосудию и участию общественности в принятии решений в области окружающей среды, подписана в Орхусе (Дания) 23-25 июня 1998 г.

Декларация Конференции ООН по окружающей среде, подписанная в Стокгольме 5-16 июня 1972.

Декларация Конференции ООН по окружающей среде и развитию, подписанная в Рио-де-Жанейро 3-14 июня 1992 г.

Универсальная Декларация Прав Человека, принята 10 декабря 1948 в Резолюции 217 А

в рамках III-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994

Национальное законодательство

Закон Республики Молдова об охране окружающей среды, №1515-XII от 16.06.1993 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10/283 din 30.10.1993.

Закон Республики Молдова об экологической экспертизе, № 851-XIII от 29.05.1996 / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.52-53/494 din 08.08.1996.

Закон о коммерческой тайне, № 171-XIII от 06.07.94/ Monitorul Oficial Nr.13 din 10.11.1994.

Закон Республики Молдова об охране атмосферного воздуха, № 1422-XIII от 17.12.97 / Monitorul Oficial Nr. 44-46 din 21.05.1998.

Закон Республики Молдова о природных ресурсах, № 1102 от 06.02.1997 / Monitorul Oficial Nr. 40 din 19.06.1997.

Закон Республики Молдова о доступе к информации, № 982 от 11.05.2000 / Monitorul Oficial Nr. 88-90 din 28.07.2000.

Закон Республики Молдова о производственных и бытовых отходах, № 1347 от 09.10.1997 / Monitorul Oficial Nr. 16-17 din 05.03.1998.

Закон Республики Молдова о гидрометеорологической деятельности, № 1536 от 25.02.1998 / Monitorul Oficial Nr. 060 din 28.05.1998.

Закон об административном суде. 793 от 10 февраля 2000 / Monitorul Oficial Nr. 57-58 din 18.08.2000.

Закон Республики Молдова об общественных объединениях, № 837-XIII от 17 мая 1996 Monitorul Oficial Nr. 153-156BIS din 02.10.2007.

Закон о петициях, № 190-XIII от 19.07.1994 / Monitorul Oficial Nr. 004 din 19.07.1994.

Вступил в силу: 08.09.1994

Закон о Прокуратуре, № 294-XVI от 25.12.2008 / Monitorul Oficial nr.55-56/155 din 17.03.2009.

Закон № 52 от 03.04.2014 о народном адвокате (în Monitorul Oficial Nr. 110-114, art. Nr: 278)

Закон о медиации, № 134-XVI от 14.06.2007 / Monitorul Oficial nr.188-191/730 din 07.12.2007;

Закон об оценке воздействия на окружающую среду, № 86 от 29.05.2014 / Monitorul Oficial nr.174-177/393 din 04.07.2014;

Гражданско-процессуальный Кодекс Республики Молдова, № 225 от 30.05.2003 / Monitorul Oficial Nr. 111-115, Nr: 451. Data intrării în vigoare: 12.06.2003.

Постановление № 3 от 15.04.2013 о применении судебными инстанциями законодательства, регулирующего обеспечение исполнения Постановления Правительства об утверждении Положения об участии общественности в разработке и принятии решений по вопросам окружающей среды № 72 от 25.01.2000 / Monitorul Oficial al R. Moldova nr.12-13/152 din 03.02.2000

Постановление Правительства об утверждении Положения об аренде лесного фонда для ведения охотничьего хозяйства и/или рекреационных целей № 187 от 20.02.2008 / Monitorul Oficial nr.42-44/254 din 29.02.2008;

Интернет-сайты

<http://www.echr.coe.int/>

<http://ro.wikipedia.org/>

www.un.org

www.unecsc.org

www.org/law/ile

www.ohchr.org

<http://bch.cbd.int/>

<http://www.dof.dk/>

<http://www.creeaza.com/legislatie/drept/PROBELE-IN-PROCESUL-CIVIL468>

Юриспруденция

Дело Виктор Жалба и Юрий Волочук против Глодянского сахарного завода

Dansk Ornitologisk Foering-BirdLife Danemarca

Дело Международной экологической ассоциации «Eco-TIRAS» против Кишиневского муниципального совета, интервент «S.T.R Engineering Consulting» S.R.L. (Италия), по поводу объявления решения недействительным. (Дело 3- 860/2011)

Дело Международной экологической ассоциации хранителей реки «Eco-TIRAS» против Государственного агентства лесного хозяйства «Moldsilva» (дело 3 -2039/2008)

* * *

The Guide “The Aarhus Convention for Public Servants” provides a tool for public authorities to follow the objectives of the Aarhus Convention (AC) and to develop and strengthen their approach in terms of dealing with the general public. Besides it gives an overview for members of the general public and especially for members of non-governmental organizations of the rights provided by the AC and its implementation into the national legal framework of the Republic of Moldova. The guide is aiming to point out the significance of the AC regarding the democratization of public concerns and policies. It is structured as follows: After an introductory part that opens up with general statements concerning the development and implementation of the AC, e.g. its geographical coverage and application range as well as the scope of the guide, the three pillars of the AC (Access to information in environmental issues; Right of public participation in environmental issues; Access to justice in environmental issues) are explained in different chapters. Each of these chapters gives an overview on the Moldovan legislation implementing the AC and the content of the provisions of the AC itself. Besides the most important legal definitions and general legal principles are explained and practical information on how the authorities should meet the legal requirements of the AC in practice is given. Finally examples of the Moldovan jurisdiction and the decision-making practices of the Aarhus Convention Compliance Committee conclude the chapters.

The guide was developed within the project “Consolidating the dialogue – Public participation in environmental protection in the Republic of Moldova” of the German NGO “Independent Institute for Environmental Issues” (UfU) and Moldavian NGO the “Eco-Tiras” International Association of River Keepers. The project was funded by the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety with means of the Advisory Assistance Programme for Environmental Protection in the Countries of Central and Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia. It was technically supervised by the German Federal Environment Agency (Umweltbundesamt, UBA). The content of this publication lies within the responsibility of the authors. The current edition in Russian is a translation from original edition in Romanian. The Romanian edition was developed and printed also with support of SIDA-financed project of REC CEE „Sector” Programme.

* * *

Der vorliegende Leitfaden „Die Aarhus Konvention für öffentliche Bedienstete“ dient dazu, MitarbeiterInnen öffentlicher Institutionen mit dem Inhalt der Aarhus Konvention (AK) vertraut zu machen und soll ihnen ermöglichen, die Ziele der AK im Umgang mit der allgemeinen Öffentlichkeit zu berücksichtigen. Daneben gibt er aber auch für die allgemeine Öffentlichkeit und insbesondere für MitarbeiterInnen von NGOs einen Überblick über die Rechte, die durch die AK gewährleistet werden und stellt dar, wie diese Rechte in die nationale Rechtsordnung der Republik Moldau implementiert wurden. Der Leitfaden zielt darauf ab, die Bedeutung der AK für die Demokratisierung öffentlicher Entscheidungsprozesse herauszustellen. Er ist folgendermaßen aufgebaut: Nach einer Einleitung, in der allgemeine Hinweise zur Entstehungsgeschichte und zur Umsetzung der AK gegeben werden, z.B. hinsichtlich ihrer geographischen Reichweite und auch der inhaltliche Umfang des Leitfadens selbst beschrieben wird, werden die drei Säulen der AK (Das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen, das Recht auf Partizipation in Umweltangelegenheiten, das Recht auf Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten) in drei Kapiteln umfangreich erläutert. Jedes dieser Kapitel gibt einen Überblick über die Gesetzeslage in der Republik Moldau sowie über den Umfang der völkerrechtlich gewährleisteten Rechte. Dazu werden die wichtigsten rechtlichen Definitionen und allgemeine Rechtsgrundsätze erklärt und praktische Hinweise gegeben, wie die öffentliche Verwaltung die rechtlichen Vorgaben der AK umsetzen kann. Schließlich vervollständigen Beispiele aus der moldauischen Rechtsprechung und der Spruchpraxis des Aarhus Convention Compliance Committees die einzelnen Kapitel.

Der Leitfaden wurde im Projekt „Verstetigung des Dialogs – Bürgerbeteiligung im Umweltschutz in der Republik Moldau“ entwickelt, das zusammen vom „Unabhängigen Institut für Umweltfragen (UfU) e.V.“ und der moldauischen NGO „Eco-Tiras“ durchgeführt wird. Das Projekt wurde gefördert vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit mit Mitteln des Beratungshilfeprogramms für Umweltschutz in Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens. Die fachliche Begleitung erfolgte durch das Umweltbundesamt (UBA). Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den AutorInnen. Die vorliegende russischsprachige Fassung ist eine Übersetzung der Originalversion in rumänischer Sprache. Die rumänische Sprachfassung wurde zusätzlich mit Unterstützung von SIDA, im Rahmen des REC CEE Vorhabens umgesetzt.

Руководство подготовлено в рамках Проекта MDN015 «Создание правовой базы для выполнения положений Орхусской конвенции в Молдове» Программы SECTOR (поддержка правительства Швеции SIDA) Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы и в рамках Проекта по внедрению Орхусской конвенции в Молдове, при финансовой поддержке Федерального министерства Германии по вопросам окружающей среды, охраны природы, строительства и ядерной безопасности на средства

Программы консультационной помощи по защите окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Технический надзор осуществлялся Федеральным Агентством Германии по вопросам окружающей среды (Umweltbundesamt, UBA) в партнерстве с немецкой НПО UfU, Берлин. Перевод на русский язык и публикация на русском языке осуществлены исключительно по инициативе и за счет средств немецкой стороны.



Электронную версию книги можно скачать на web-сайте: www.eco-tiras.org, в разделе: публикации – книги.

ISBN 978-9975-66-483-7