

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫХ РЕШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ПРАВОМ ЕВРОСОЮЗА

Н. С. Губская

Основным международным актом, который на сегодняшний день наиболее полно раскрывает вопросы доступа к экологической информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды является Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Ор-хусская). Конвенция принята под эгидой Экономического и социального Совета Организации Объединенных Наций на IV Конференции Комитета экологической политики Европейской экономической комиссии 23-25 июня 1998 г. в г. Орхусе (Дания).

Уникальность этого документа состоит в том, что впервые в истории человечества сделана попытка урегулировать процедурные местные вопросы доступа граждан к информации, общественному участию и правосудию на высоком международном уровне. Другая особенность заключается в том, что с самого начала переговорного процесса в 1996 г. активнейшим образом в нем участвовали Региональный экологический центр для стран Центральной и Восточной Европы и коалиция неправительственных экологических организаций Европы, сейчас широко известная под именем «Европейский ЭКО-Форум». Иными словами, Международное сообщество с самого начала признало ключевую роль общественности в разработке Конвенции.

Орхусская конвенция установила, что права граждан на доступ к экологической информации, на участие в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, необходимы для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния.

Предмет Орхусской конвенции - это взаимоотношения между обществом и государством по поводу состояния окружающей среды. В силу этого она предоставляет публичные права и налагает на государства - участников конвенции обязательства по обеспечению триады прав: доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений, доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Впервые в практике международного публичного права, международного экологического права субъектом конвенции был признан особый субъект - общественность, наряду с привычными международно-правовыми субъектами государствами. Ор-хусская конвенция идет дальше, чем любая иная конвенция, поскольку налагает на государственные органы стран-участниц четкие обязательства перед общественностью в части обеспечения ей доступа к информации, участия в процессе принятия решений и доступа к правосудию.

Участие общественности в процессе принятия экологически значимых решений является вторым основным составляющим Орхусской конвенции.

Конвенция содержит четкие процедуры вовлечения заинтересованной общественности в принятие решений по выдаче разрешений на многочисленные конкретные виды деятельности, которые могут повлечь существенное воздействие на окружающую среду, включая строительство дорог, промышленность, добычу и переработку нефти и газа, строительство атомных станций и др. В соответствии со ст. 2 Орхусской конвенции общественность означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо. В Орхусской Конвенции используется понятие «заинтересованная общественность». К ней относится общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе, принятие решения затрагивает их непосредственно. При этом согласно Ор-хусской конвенции неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность. К заинтересованной общественности согласно Орхусской конвенции относятся также лица, которые затрагиваются или могут быть затронуты процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которые имеют заинтересованность в этом процессе. К этим лицам относятся любые граждане, жизнь, работу, быт и отдых которых может изменить принимаемое в области окружающей среды решение. Понятие «общественность» в Орхусской конвенции трактуется таким образом, чтобы предоставить право на доступ к экологической информации, право на общественное участие в принятии экологически значимых решений и право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды наибольшему числу заинтересованных в этом лиц.

К «экологически значимым» относится достаточно широкий круг решений: решения по конкретным видам хозяйственной деятельности, которые могут оказать негативное влияние на состояние окружающей среды и здоровья людей; решения вопросов, касающихся планов, программ и политики, связанных с окружающей средой (например, планов развития территории административного района или конкретного города); нормативные правовые акты, практическое применение которых может оказать воздействие на состояние окружающей среды.

Орхусская конвенция определяет базовые принципы для разработки процедуры общественного участия в процессе принятия экологически значимых решений по конкретным видам деятельности, которые являются потенциально наиболее опасными для окружающей среды и здоровья человека. Закрепляются обязанности лиц, которые являются инициаторами принятия указанных экологически значимых решений. К числу этих обязанностей относятся: определение круга общественности, которая может быть потенциально заинтересована в обсуждении экологически значимых вопросов; уведомление общественности о начале обсуждения экологически значимого вопроса; обеспечение общественности бесплатным доступом ко всей информации, относящейся к процессу принятия экологически значимого решения; отражение результатов участия общественности в процессе принятия экологически значимого решения; информирование общественности об экологически значимом решении, принятом государственным органом.

При участии общественности в процедурах принятия решений следует руководствоваться следующими принципами: общественность должна привлекаться на начальной стадии, на которой имеется возможность оказать влияние на принимаемое решение; устанавливаются разумные сроки для участия; обеспечивается эффективное информирование общественности о возможности ее участия; обеспечивается возможность подачи замечаний; в выработанных государственными органами решениях надлежащим образом учитываются замечания, высказанные общественностью; общественности предоставляется информация о принятом решении.

Орхусская Конвенция как международный документ проходит длительный процесс имплементации, она подписана Республикой Беларусь и утверждена Указом Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 726.

Правовую основу участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений составляют права, закрепленные в Конституции Республики Беларусь, в частности, право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей (ст. 37); право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы (ст. 40).

Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. «Об охране окружающей среды» в редакции от 17 июля 2002 г. определяет круг прав и обязанностей граждан (ст. 12) и общественных объединений (ст. 15) в области охраны окружающей среды, среди которых право на возмещение вреда, на создание общественных объединений в области охраны окружающей среды, на оказание содействия государственным органам в решении вопросов охраны окружающей среды; на проведение общественного контроля в области охраны окружающей среды; на предъявление в суд исков о возмещении вреда, причиненного их жизни, здоровью, имуществу в результате вредного воздействия на окружающую среду. Перечисленные права граждан закреплены и в иных законодательных актах, в частности, в Законах «Об общественных объединениях», «Об обращениях граждан». Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. «Об общественных объединениях» с изменениями и дополнениями регулирует общественные отношения, возникающие в связи с реализацией права граждан на объединение, и определяет принципы образования, регистрации и деятельности общественных объединений. Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. «Об обращениях граждан» в редакции от 1 ноября 2004 г. устанавливает порядок обращения граждан с предложениями, заявлениями и жалобами к должностным лицам - государственных органов, органов общественных объединений, учреждений, организаций и предприятий независимо от формы собственности, а также порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб.

После подписания конвенции была принята Инструкция о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в Республике Беларусь от 17 июня 2005 г., содержащая подробное описание процедуры проведения общественных слушаний.

Воплощаться на практике положения Орхусской конвенции должны в форме участия общественности в реализации экологических программ, принятии на государственном уровне важных решений, участии в «круглых столах», общественных слушаниях, митингах, публичных акциях, демонстрациях, введении представителей общественности в состав экспертных групп, комиссий по проведению экологических экспертиз и т. п.