



**Совет управляющих
Программы Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде**



Distr.: General
3 December 2009

Russian
Original: English

**Одиннадцатая специальная сессия Совета управляющих/
Глобальный форум по окружающей среде
на уровне министров**

Бали, Индонезия, 24-26 февраля 2010 года
Пункт 4 предварительной повестки дня*

**Возникающие вопросы политики: окружающая
среда в многосторонней системе**

Право окружающей среды

Доклад Директора-исполнителя

**Проект руководящих принципов разработки национального
законодательства о доступе к информации, участии
общественности и доступе к правосудию по вопросам
окружающей среды**

Резюме

Настоящий доклад представляется Совету управляющих/Глобальному форуму по окружающей среде на уровне министров на его одиннадцатой специальной сессии в соответствии с разделом II решения 25/11 Совета управляющих от 20 февраля 2009 года о проекте руководящих принципов разработки национального законодательства о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, в котором Совет управляющих, в частности, предложил секретариату продолжить работу над руководящими принципами с тем, чтобы Совет/Форум принял их на его следующей специальной сессии.

Проект руководящих принципов разработки внутреннего законодательства об ответственности, ответных мерах и компенсации за ущерб, нанесенный деятельностью, опасной для окружающей среды рассматривается в документе UNEP/GCSS.XI/8/Add.1. Тот факт, что этот проект руководящих принципов рассматривается в добавлении к настоящему докладу, не подразумевает, что эти и вышеупомянутые руководящие принципы тесно связаны или что они отличаются по своей значимости. Эти и вышеупомянутые руководящие принципы являются частью программы ЮНЕП по праву окружающей среды в приоритетной области экологического управления.

* UNEP/GCSS.XI/1.

I. Действия, предлагаемые Совету

1. Совет управляющих, возможно, сочтет целесообразным рассмотреть возможность принятия решения в следующей формулировке:

Совет управляющих,

ссылаясь на принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии¹, Мальмёвскую декларацию министров² и свои решения 20/4 от 4 февраля 1999 года, 20/6 от 5 февраля 1999 года, 21/24 от 9 февраля 2001 года, 22/17 от 7 февраля 2003 года и 25/11 от 20 февраля 2009 года,

напоминая также о том, что, как признано Советом управляющих в его вышеупомянутом решении 25/11, доступ к экологической информации повышает транспарентность экологического управления и является необходимым условием для эффективного участия общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды, что участие общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды в целом способствует совершенствованию процесса принятия решений и повышает его легитимность, и что доступ к правосудию по вопросам окружающей среды является средством, которое позволяет затронутым сторонам получить возмещение и содействовать осуществлению и выполнению законодательства, относящегося к окружающей среде,

признавая, что национальное законодательство о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды способствует обеспечению экологической устойчивости и правовой грамотности граждан, включая неимущих и социально незащищенных,

с удовлетворением отмечая проделанную секретариатом дальнейшую работу над руководящими принципами доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию по вопросам окружающей среды,

с удовлетворением отмечая также итоги межправительственного совещания по обзору и дальнейшему развитию проекта руководящих принципов для национального законодательства о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, проведенного 12-13 ноября 2009 года в Найроби,

1. *постановляет* принять руководящие принципы разработки национального законодательства о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды в том виде, в каком они изложены в приложении к настоящему решению;

2. *постановляет также*, чтобы секретариат препроводил руководящие принципы во все страны и чтобы комментарии к руководящим принципам³ были также препровождены во все страны для получения дальнейших замечаний с целью повышения их качества;

3. *призывает* страны, особенно развивающиеся страны, применять руководящие принципы при разработке или изменении национального законодательства, касающегося вопросов, охватываемых руководящими принципами;

4. *предлагает* Исполнительному директору оказывать странам помощь по их просьбе при условии наличия ресурсов и на основе программы работы и бюджета и, в надлежащих случаях, в сотрудничестве с другими соответствующими международными и региональными организациями, в разработке или изменении национального законодательства, политики и стратегий, касающихся доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию по вопросам окружающей среды;

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.93.I.8 и исправление), том I: Резолюции, принятые Конференцией, резолюция 1, приложение I.

² Решение SS.VI/I Совета управляющих, приложение.

³ Комментарии подготовлены секретариатом на основе консультаций с Группой старших советников Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и приведены в приложении к руководящим принципам в качестве ориентировочного справочного материала. Текст комментариев правительствами не обсуждался.

5. *предлагает также* Исполнительному директору сообщать оперативные данные о ходе этой работы путем регулярного представления докладов об осуществлении программы работы и исполнении бюджета.

II. История вопроса и обоснование

2. Принцип 10 Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций об окружающей среде и развитии в июне 1992 года, гласит:

"Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан — на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты".

3. Со времени принятия этого принципа его элементы (доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию) постепенно стали получать все большее признание и стали все в большем объеме осуществляться по всему миру. Вследствие этого общественность становится важной заинтересованной стороной в принятии решений, в законодательном процессе и разработке политики в области окружающей среды, а также в реализации мер по соблюдению и обеспечению выполнения как на национальном, так и на международном уровнях. Многие страны, в том числе в Африке, Азии и Латинской Америке и Карибском бассейне, ввели в действие законодательство по этому вопросу, хотя во многих случаях оно в недостаточной мере охватывает все три элемента принципа 10⁴. На региональном уровне принцип 10 уже кодифицирован и развит в Конвенции Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 года (Орхусская конвенция). Однако ни на глобальном уровне, ни в других регионах не существует сопоставимого документа. Элементы принципа 10 также можно обнаружить в многосторонних глобальных природоохранных соглашениях.

4. Вопрос о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды рассматривался Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) неоднократно, и в частности, на двадцать пятой сессии Совета управляющих в феврале 2009 года⁵.

5. В разделе II своего решения 25/11 II Совет управляющих с признательностью отметил работу, проделанную ЮНЕП в этой области. Совет далее признал, что доступ к экологической информации повышает транспарентность экологического управления и является необходимым условием для эффективного участия общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды; что участие общественности в процессе принятия решений в области окружающей среды в целом способствует совершенствованию процесса принятия решений и повышает его легитимность, и что доступ к правосудию по вопросам окружающей среды является средством, которое позволяет затронутым сторонам получить возмещение и содействовать осуществлению и надзору за выполнением законодательства, относящегося к окружающей среде. Наконец, Совет принял к сведению проект руководящих принципов разработки национального законодательства о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды и предложил секретариату продолжить работу над проектом с тем, чтобы Совет управляющих/Глобальный форум по окружающей среде на уровне министров смог его принять на своей следующей специальной сессии.

⁴ Доклад о типовых образцах национального законодательства, политике и руководящих принципах в регионе Африки, Азиатско-Тихоокеанском регионе и регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, ЮНЕП, 2002 год.

⁵ Более подробную информацию см. в документе UNEP/GC.25/11/Add.1.

6. С этой целью Исполнительный директор направил 21 мая 2009 года письмо Комитету постоянных представителей (и копию постоянным представительствам при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и Женеве), с предложением всем правительствам и членам Комитета высказать свои замечания о руководящих принципах и о комментариях к ним, чтобы еще больше повысить их актуальность и уровень качества. Кроме того, Исполнительный директор обратился с письмом к другим соответствующим заинтересованным сторонам с тем же предложением. Он также просил все правительства назначить координаторов для консультаций по дальнейшему развитию руководящих принципов. Предложения высказать замечания по руководящим принципам были также направлены организациям системы Организации Объединенных Наций и другим соответствующим заинтересованным сторонам.

7. В ответ на эти предложения секретариат получил замечания от 11 стран (Австралии, Аргентины, Бутана, Замбии, Маврикия, Мексики, Норвегии, Соединенных Штатов Америки, Того, Швейцарии и Японии) и от Европейского союза. Замечания были также получены от секретариата Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций по изменению климата и от Института экологического права, Международного совета по праву окружающей среды и от Института права и экономики окружающей среды. Координаторы были и назначены в 23 странах.

8. На основе полученных замечаний секретариат подготовил пересмотренный вариант руководящих принципов, который послужил основой для дискуссии на, проведенном 12-13 ноября 2009 года в Найроби межправительственном совещании по обзору и дальнейшему развитию руководящих принципов. Исполнительный директор направил приглашения на межправительственное совещание министрам, отвечающим за окружающую среду во всех правительствах. Приглашены были также организации системы Организации Объединенных Наций и другие соответствующие заинтересованные стороны.

9. В работе совещания приняли участие эксперты, представляющие ряд правительств, органов Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций. Участники рассмотрели и внесли предложения по дальнейшей разработке проекта руководящих принципов и согласовали их текст в том виде, в каком они приведены в докладе совещания (выпущен в качестве документа UNEP/GCSS.XI/INF/6). Этот документ содержит также пересмотренный вариант комментариев к руководящим принципам, разработанный секретариатом после совещания. Текст согласованных руководящих принципов приводится также в приложении к настоящему докладу

Приложение

Проект руководящих принципов разработки национального законодательства о доступе к информации, участии общественности и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды

Цель настоящих добровольных руководящих принципов - дать общие указания, если поступит такая просьба, государствам, в первую очередь развивающимся странам, по содействию эффективному осуществлению их обязательств в отношении принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации об окружающей среде и развитии в рамках их национального законодательства и процессов. При этом руководящие принципы направлены на оказание таким странам помощи в восполнении пробелов в их соответствующей нормативно-правовой базе в той мере, в какой это насущно и целесообразно для упрощения широкого доступа к информации, участию общественности и доступа к правосудию по вопросам окружающей среды.

Руководящие принципы не следует воспринимать как рекомендации по изменению национального законодательства или практики в тех случаях, когда существующее законодательство или практика обеспечивают широкий доступ к информации, более активное участие общественности или более широкий доступ к правосудию по вопросам окружающей среды, чем это предусматривается данными руководящими принципами.

I. Доступ к информации

Принцип 1

Любое физическое или юридическое лицо должно иметь недорогой, эффективный и своевременный доступ к экологической информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, после подачи заявки (с учетом руководящего принципа 3), не будучи обязанным доказывать юридический или прочий интерес.

Принцип 2

Экологическая информация, доступная широкой общественности, должна включать, в частности, информацию о качестве окружающей среды, воздействиях окружающей среды на здоровье и о факторах, влияющих на такие воздействия, наряду с информацией о законодательстве и политике, а также советы, как получать информацию.

Принцип 3

Государства четко определяют в своем праве конкретные причины, на основании которых может быть отказано в просьбе выдать экологическую информацию. Причины для отказа толкуются в узких рамках с учетом общественного интереса, который будет вызван разглашением информации.

Принцип 4

Государства обеспечивают, чтобы их компетентные государственные органы регулярно собирали и обновляли соответствующую экологическую информацию, включая информацию по показателям воздействия на окружающую среду и соблюдению экологических требований теми, чья деятельность потенциально воздействует на окружающую среду. Для этого государства создают соответствующие системы по обеспечению адекватного потока информации о предлагаемых и существующих видах деятельности, которые могут существенно отразиться на окружающей среде.

Принцип 5

Государства периодически готовят и распространяют с разумной периодичностью обновлённую информацию о состоянии окружающей среды, включая информацию о ее качестве и нагрузке на окружающую среду.

Принцип 6

В случае неминуемой угрозы ущерба здоровью людей или окружающей среде, государства обеспечивают, чтобы вся информация, которая позволит людям¹ принять меры во избежание такого ущерба, распространялась незамедлительно.

Принцип 7

Государства предоставляют средства для эффективного наращивания потенциала и поощряют его как среди государственных органов, так и среди общественности для облегчения эффективного доступа к экологической информации.

II. Участие общественности

Принцип 8

Государства обеспечивают возможности для заблаговременного и эффективного участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды. С этой целью заинтересованную общественность² следует информировать о ее возможностях для участия на начальном этапе в процессе: принятия решений.

Принцип 9

Государства прилагают усилия, насколько это возможно, по организации активного открытого участия общественности в консультациях, в том числе усилия по обеспечению того, чтобы заинтересованной общественности предоставлялись достаточные возможности для выражения своих взглядов.

Принцип 10

Государства обеспечивают, чтобы вся информация, связанная с принятием решений, касающихся окружающей среды, предоставлялась общественности объективным, понятным, своевременным и эффективным образом.

Принцип 11

Государства обеспечивают, чтобы в процессе принятия решений должным образом учитывались мнения общественности и чтобы решения опубликовывались.

Принцип 12

Государства обеспечивают, чтобы в случае, когда проводится процесс обзора тех ранее не принятых во внимание экологически важных вопросов, которые встали на повестку дня,

¹ Понятие "люди" можно определить как одно или несколько физических или юридических лиц и их ассоциации, организации или группы.

² Понятие "заинтересованная общественность" можно определить как общественность, затронутую или имеющую вероятность быть затронутой процессом принятия экологического решения или имеющую интерес к этому процессу. Для целей настоящего определения неправительственные организации, пропагандирующие охрану окружающей среды и отвечающие любым требованиям национального права, следует считать имеющими интерес.

общественность получала возможность участвовать в любом таком процессе обзора насколько это позволяют обстоятельства.

Принцип 13

Государства рассматривают надлежащие пути обеспечения, на соответствующем этапе, участия общественности в подготовке юридически обязательных правовых норм, которые могут иметь существенное значение для окружающей среды, и в разработке политики, планов и программ, касающихся окружающей среды.

Принцип 14

Государства обеспечивают средства для наращивания потенциала, включая экологическое просвещение и повышение информированности, для поощрения участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды.

III. Доступ к правосудию

Принцип 15

Государства обеспечивают, чтобы любое физическое или юридическое лицо, считающее, что его или ее запрос о предоставлении экологической информации получил необоснованный отказ, частичный или полный, неадекватный ответ или был проигнорирован или любым другим образом не был рассмотрен в соответствии с действующим законодательством, имело возможность прибегнуть к процедуре пересмотра в суде или другой независимой и беспристрастной инстанции для опротестования такого решения, акта или бездействия данного государственного орган.

Принцип 16

Государства обеспечивают, чтобы заинтересованная общественность имела доступ к суду или другой независимой и беспристрастной инстанции для опротестования материально-правовой и процедурно-правовой правомерности любого решения, акта или бездействия, касающегося участия общественности в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды.

Принцип 17

Государства обеспечивают, чтобы заинтересованная общественность имела доступ к суду или другой независимой и беспристрастной инстанции или административным процедурам для опротестования любого решения, акта или бездействия государственных органов или частных инстанций, которые имеют последствия для окружающей среды или по их утверждению нарушают материально-правовые или процедурно-правовые нормы государства, касающиеся окружающей среды

Принцип 18

Государства дают широкое толкование участия в процессуальных действиях, касающихся экологических вопросов, с целью обеспечения эффективного доступа к правосудию.

Принцип 19

Государства предоставляют эффективные процедуры для своевременного рассмотрения судами или другими независимыми и беспристрастными органами, или с помощью административных процедур, вопросов осуществления и обеспечения выполнения законов и решений, касающихся окружающей среды. Государства обеспечивают, чтобы судебное разбирательство было четным, открытым, понятным и справедливым

Принцип 20

Государства обеспечивают, чтобы доступ заинтересованной общественности к процедурам пересмотра, касающимся окружающей среды, не был чрезмерно дорогим, и рассматривают возможность создания соответствующих механизмов помощи для устранения или уменьшения финансовых и других барьеров, мешающих доступу к правосудию.

Принцип 21

Государства предоставляют основу для принятия быстрых, адекватных и эффективных средств правовой защиты в случаях, касающихся окружающей среды, таких, как временный и окончательный судебный запрет. Кроме того, государства рассматривают возможность использования компенсации и возмещения убытков и других надлежащих мер.

Принцип 22

Государства обеспечивают своевременное и эффективное выполнение решений по вопросам окружающей среды, принятых судами и административными и другими соответствующими органами.

Принцип 23

Государства предоставляют общественности достаточно информации о процедурах, применяемых судами и другими соответствующими органами в отношении вопросов окружающей среды.

Принцип 24

Государства обеспечивают, чтобы касающиеся окружающей среды решения, принятые судом, другим независимым и беспристрастным или административным органом, были открыты для доступа надлежащим образом и в соответствии с национальным правом.

Принцип 25

Государства содействуют реализации на регулярной основе соответствующих программ повышения квалификации в области экологического права для судебных должностных лиц, других специалистов в области права и других соответствующих заинтересованных сторон.

Принцип 26

Государства поощряют разработку и использование альтернативных механизмов разрешения споров там, где это целесообразно.
