

Орхусская конвенция ЕЭК ООН – Представление экологической информации: **Руководство для операторов, занимающихся оказанием услуг населению**

Операторы, занимающиеся оказанием услуг населению, должны знать о вытекающих из международной конвенции обязанностях, которые могут их затрагивать. Хотя международные конвенции обычно возлагают обязанности, имеющие обязательную юридическую силу, на государства, которые их ратифицируют (требуя от государств принятия соответствующих законов для выполнения требований конвенций), Орхусская конвенция ЕЭК ООН (Конвенция 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) также содержит требования, возлагающие на операторов, которым правительства делегировали выполнение общественных обязательств или которые оказывают услуги населению, ряд небольших, но важных обязательств. В основе этих обязательств лежит право общественности на доступ к информации по вопросам, касающимся окружающей среды.

Если страна, в которой действует (или располагается) ваше предприятие или служба, является стороной Орхусской конвенции, то в этом случае на вас могут возлагаться обязанности в соответствии с юридическими обязательствами государства как стороны Конвенции. С постоянно обновляющимся списком стран, являющихся сторонами Конвенции, можно ознакомиться в Интернете¹. Настоящее руководство посвящено главным образом требованиям, связанным с правом общественности на доступ к экологической информации, и тому, что может быть предписано в этой связи операторам, оказывающим услуги населению.

Справочная информация

Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, была принята в 1998 году в городе Орхус, Дания, и поэтому обычно называется Орхусской конвенцией. Конвенция вступила в силу в 2001 году, и на сегодняшний день ее сторонами являются более 45 стран и Европейский Союз.

Как следует из ее полного названия, Орхусская конвенция предписывает сторонам гарантировать общественности право на доступ к экологической информации, на участие в процессе принятия решений, которые могут влиять на состояние окружающей среды, и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

¹ С постоянно обновляемым списком стран, являющихся сторонами Конвенции, можно ознакомиться в Интернете по адресу: <http://www.unece.org/env/pp/ratification.html>

Операторы, оказывающие услуги населению

В статье 2 (с) Конвенции говорится, что Конвенция применяется в отношении не только государственных органов всех уровней, но и «любых других физических или юридических лиц, выполняющих государственные обязанности или функции или оказывающих населению услуги, имеющие отношение к окружающей среде, под контролем [государственного органа]».

В Конвенции нет четкого определения того, что считается *государственными обязанностями, функциями или услугами населению*, однако согласно нормам международного права предпочтение должно отдаваться простым и обычным значениям этих слов. Таким образом, поскольку операторы, занимающиеся предоставлением услуг, таких как энергоснабжение, общественный транспорт, снабжение питьевой водой, очистка сточных вод и сбор, и вывоз твердых бытовых отходов, занимаются коммунальным обслуживанием, которое в общем виде рассматривается как оказание услуг населению, эти категории операторов должны знать о том, что согласно международному праву на них могут возлагаться обязательства по предоставлению экологической информации населению и разработке необходимых инструментов и процедур для выполнения этих требований. В настоящем руководстве для операторов разъясняется, что следует делать для выполнения требований Орхусской конвенции и обеспечения соответствия передовой международной практике. Оператору рекомендуется во всех случаях обращаться в соответствующий природоохранный орган, который может разъяснить оператору точные требования и помочь ему правильно определить соответствующий государственный орган и наиболее эффективные каналы коммуникации с учетом тех или иных особых характеристик соответствующей группы населения (например, соответствующие лингвистические требования, технические ограничения или недостаточный уровень грамотности, уязвимые группы).

Как правило, стороны Орхусской конвенции выполняют требования Конвенции путем принятия правовых и административных мер, в том числе мер, определяющих конкретные обязанности структур, занимающихся оказанием услуг населению. В идеале правительства должны обеспечивать надлежащее инструктирование операторов в вопросах реагирования на просьбы о предоставлении информации, сроков представления ответов и соответствующих процедур. Однако во многих странах требования Конвенции до сих пор не нашли четкого закрепления в национальном законодательстве. Если эти требования не закреплены в национальном законодательстве, то в Комитет по соблюдению требований Конвенции может быть подана жалоба. Поэтому важно, чтобы операторы, занимающиеся

оказанием населению услуг, имеющих отношение к окружающей среде, выяснили у соответствующих природоохранных органов, какие именно обязанности на них возлагаются, и рассмотрели возможность выполнения положений настоящего руководства в качестве *передовой практики*.

Что это означает на практике?

Закрепленные в Конвенции обязанности в отношении экологической информации основываются на принципе, согласно которому общественность имеет право на доступ к такой информации. При этом понятия «общественности» и «экологической информации» определяются в Конвенции широко:

«**Общественность**» означает любое физическое или юридическое лицо.

«**Экологическая информация**» включает любую информацию в любой материальной форме о:

- (a) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;
- (b) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте (a) выше, и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;
- (c) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте (b) выше.

Что необходимо делать?

Конвенция предусматривает два вида обязательств в отношении экологической информации, которые операторам, занимающимся оказанием населению услуг под контролем государственного органа, важно выполнять:

1. реагировать на просьбы общественности о предоставлении экологической информации;
2. регулярно собирать и представлять общественности экологическую информацию (например, в форме

ежегодных докладов о выбросах в атмосферу, почву и воду, о качестве воды и т.д.) и уведомлять население о том, что соответствующая информация имеется в наличии (например, путем предоставления этой информации клиентам или ее размещения на веб-сайте).

- (a) регулярная отчетность;
- (b) представление информации в чрезвычайных ситуациях.

Ниже приводится более подробное рассмотрение каждого из этих случаев.

1. Реагирование на просьбы о предоставлении экологической информации

Операторы, занимающиеся оказанием населению услуг, имеющих отношение к окружающей среде, под контролем государственного органа, обязаны реагировать на поступающие от общественности запросы о предоставлении экологической информации и предоставлять просителям запрашиваемую информацию, которая имеется в их распоряжении.

Представитель общественности, обращающийся с просьбой о предоставлении экологической информации, не обязан быть клиентом оператора, объяснять, почему он или она желает получить указанную информацию, или доказывать, что действия оператора могут его или ее каким-либо образом затрагивать. Любой представитель общественности может вне зависимости от своего гражданства, национальной принадлежности или местожительства обратиться с таким запросом при этом не может подвергаться за такие действия никакому наказанию.

Операторы должны четко знать, какой срок отводится на представление ими ответов на такие запросы. Запрашиваемая информация должна предоставляться как можно скорее, но в любом случае в течение одного месяца, если только объем и сложность запрашиваемой информации не оправдывают продления этого периода до двух месяцев с момента поступления просьбы, и в этом случае оператор обязан информировать подателя запроса о таком продлении. Оператор должен предоставить запрашиваемую информацию в той форме, в какой она была запрошена, если только она не имеется уже в какой-либо другой форме. Запрошенная информация должна предоставляться в полном объеме, а не в виде резюме.

Если оператор намерен взимать плату за предоставление запрошенной информации, то такая плата в любом случае не должна превышать разумных административных издержек по копированию указанной информации, причем тарифы ставок должны доводиться до сведения лица, запрашивающего информацию, заблаговременно и содержать указание обстоятельств,

предусматривающих взимание сборов или освобождающих от их уплаты, и случаев, когда информация представляется при условии предварительной оплаты такого сбора.

Конвенция предусматривает ограниченное число оснований, по которым в просьбе о предоставлении экологической информации может быть отказано. Так, в просьбе о предоставлении информации может быть отказано, если разглашение такой информации отрицательно повлияет на:

- конфиденциальность коммерческой и промышленной информации в тех случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом в целях защиты законных экономических интересов (при этом информация о выбросах, относящаяся к охране окружающей среды, все равно подлежит раскрытию);
- права интеллектуальной собственности;
- конфиденциальность личных данных и (или) архивов, касающихся физического лица, когда соответствующее лицо не дало согласия на предоставление такой информации общественности в соответствии с положениями национального законодательства;
- интересы третьей стороны, представившей запрашиваемую информацию, если эта сторона не связана правовым обязательством поступать подобным образом или если на эту сторону не может быть возложено такого обязательства, и в тех случаях, когда эта сторона не дает согласия на разглашение соответствующего материала;
- окружающую среду, к которой относится эта информация, например места размножения редких видов.

Конвенция требует, чтобы перечисленные основания для отказа в предоставлении информации толковались ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации и с учетом того, касается ли запрашиваемая информация выбросов в окружающую среду. Во всех случаях, когда это возможно, информация, не подлежащая раскрытию, должна быть отделена от остальной запрашиваемой информации, и вся остальная запрашиваемая информация должна предоставляться.

В просьбе о предоставлении экологической информации может также быть отказано, если оператор действительно не располагает запрашиваемой информацией или если запрос является явно необоснованным или сформулирован в слишком общем виде (например, «пожалуйста, представьте всю имеющуюся у вас экологическую информацию»). Если оператор не располагает запрашиваемой информацией (например, в силу того, что запрашиваемая информация касается периода, предшествовавшего началу его работы в качестве оператора), то он должен направить подателя

запроса в соответствующий государственный орган, который, по его мнению, располагает такой информацией, или же, что еще лучше, перенаправить просьбу соответствующему органу и уведомить об этом подателя просьбы.

Отказ в предоставлении запрашиваемой информации должен даваться в письменном виде, если запрос был направлен в письменном виде или если на этом настаивает податель просьбы. В ответе должны указываться причины отказа и приводиться информация о том, как податель просьбы может прибегнуть к процедуре пересмотра решения, чтобы обжаловать отказ в предоставлении информации.

2. Сбор и доведение экологической информации до сведения общественности

Конвенция требует от правительств обеспечивать, чтобы операторы, занимающиеся оказанием населению услуг, имеющих отношение к окружающей среде, под контролем государственного органа, активно занимались сбором и распространением экологической информации, связанной с выполняемыми ими функциями. Эта информация может представлять собой повседневную экологическую информацию или информацию о конкретных запланированных мероприятиях, таких как строительно-монтажные работы (например, ремонт или замена элементов инфраструктуры, которые могут привести к временному нарушению обслуживания) или планирование на случай чрезвычайных ситуаций.

а) Сбор и распространение повседневной экологической информации

Конвенция требует, чтобы операторы, занимающиеся оказанием населению услуг, располагали экологической информацией, имеющей отношение к их функциям, и обновляли ее. Операторы, чья деятельность и (или) продукция может оказывать существенное воздействие на окружающую среду, должны регулярно информировать как соответствующие государственные органы, так и общественность о воздействии их деятельности на окружающую среду. Они должны также предоставлять общественности достаточно полную информацию о том, какого рода экологической информацией они располагают, и о том, как ее можно получить. В Конвенции рекомендуется создавать электронные базы данных и предоставлять общественности бесплатный доступ к ним, а операторам следует обращаться в соответствующие органы для обсуждения и выяснения вопроса о том, что от них ожидается в этой связи (например, представление информации для включения в существующую базу данных или создание собственной базы данных).

Общественности должна предоставляться следующая информация:

- регулярные отчеты о воздействии деятельности оператора на окружающую среду и при необходимости о продуктах, которые могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду;
- повседневная экологическая информация, которая должна предоставляться общественности без запросов, например:
 - регулярные (например, ежегодные) доклады о воздействии на окружающую среду, в частности, о выбросах парниковых газов, энергопотреблении, качестве воды, отходах;
 - информация о предотвращении экологических проблем;
 - информация об эффективности водо-/газо-/энергопользования и сбережения, вторичном использовании материалов, утилизации отходов и т.д.;
 - способы уведомления клиентов в случае, когда проведение будущих работ окажет на них какое-то воздействие.
- перечень сведений экологического характера, которые будут предоставляться лишь в ответ на соответствующий запрос;
- понятное руководство по используемой терминологии (например, по терминам, относящимся к качеству воды, таким как твердая и мягкая вода, фторид, цвет, вкус и т.д.).

б) Представление информации в связи с чрезвычайными ситуациями

В случае любой угрозы здоровью людей или окружающей среде, возникающей в результате деятельности человека или по причинам природного характера, вся информация, которая могла бы позволить общественности принять меры для предотвращения или смягчения последствий ущерба, возникающего в связи с такой угрозой, должна немедленно доводиться до сведения потенциально затрагиваемого угрозой населения. Согласно передовой практике, общественность должна быть заблаговременно уведомлена о том, будет ли соответствующий государственный орган или оператор обеспечивать ее оповещение в случае возникновения такой угрозы. Люди также должны знать, как они могут сообщать о любых проблемах, которые могут угрожать здоровью человека или окружающей среде. Оператор должен выяснить у соответствующего государственного органа в ходе разработки планов предотвращения чрезвычайных ситуаций и реагирования на них, кто именно (государственный орган или оператор) несет ответственность за распространение информации в ходе чрезвычайных ситуаций, и вне зависимости от ответа на

этот вопрос довести указанную информацию до сведения общественности.

В качестве примеров информации, которую оператор может пожелать довести до сведения общественности, можно назвать:

- информацию о том, как оповещать о случаях загрязнения, протечек или падения давления, угрозах безопасности или других угрозах окружающей среде или здоровью людей;
- оповещение пользователей: разъяснить, как будет производиться принятие чрезвычайных мер или оповещение пользователей (например, реорганизация дорожного движения в случае ремонта газо- или водопровода, очистка воды перед ее использованием);
- информацию о том, как получить дополнительные сведения по запросу.

Передовая практика в рассмотрении жалоб

Хотя Орхусская конвенция не содержит юридически обязательных требований в отношении рассмотрения жалоб, передовая международная практика предусматривает создание операторами механизма рассмотрения жалоб общественности, поступающих от населения, и информирование заинтересованных сторон о том, как будет производиться рассмотрение жалоб. Информация о механизме рассмотрения жалоб должна размещаться на виду в публичном доступе, например на расположенной на видном месте доске объявлений в помещениях оператора или на плакатах и информационных материалах оператора или на его веб-странице, и упоминаться в информации для пользователей. Такая информация должна включать:

- понятное описание механизма рассмотрения жалоб на соответствующем местном языке (языках);
- простой бланк для представления жалоб;
- контактную информацию лица, к которому следует обращаться за дополнительной информацией.

Настоящее руководство подготовлено ЕБРР при консультативной поддержке секретариата Орхусской конвенции и представителей операторов, занимающихся оказанием услуг населению. Это руководство призвано помочь любому оператору, занимающемуся оказанием услуг населению.