

Центр Экологического Права

***Органы власти по окружающей
среде и
экологические общественные
организации
(ЭКО): на пути к сотрудничеству***

Сравнительный обзор

Под редакцией Ежи Ендроски

При поддержке Датского агентства охраны окружающей
среды (ДАООС) в рамках Датской Программы
сотрудничества в области окружающей среды
(ДПСООС) в Восточной Европе

Publication sponsored by the Danish Environmental Protec-
tion Agency (DEPA) within the Danish Cooperation for
Environment in Eastern Europe (DANCEE) Programme

Вроцлав, 2001

Центр Экологического Права

Органы власти по окружающей среде и экологические общественные организации (ЭКО) :на пути к сотрудничеству

Сравнительный обзор

Примечание

Авторское право на эту публикацию принадлежит Ежи Ендроске и Центру Экологического Права, 2001г.

в дополнение с:

Я. Ежмански, 2001г.

- Часть II Глава 1

Е. Строес, 1996г.

- Часть II Глава 3

С. Кейси-Лефковиц и Институт
Экологического Права, 1996г.

- Часть II Глава 4

Ни одна часть этой книги не может быть использована с целью получения прибыли без разрешения владельцев авторского права. Всем читателям разрешено воспроизводить и распространять одну или все части этой книги, при условии, что это будет бесплатно и с ссылкой на данную книгу и ее авторов.

Каждый автор выразил свое мнение, использовал свой стиль, язык.

Перевод: Калина Гаспарова

Также благодарим Благотворительный Фонд «Экоправо-Львов» (Украина) за помощь при переводе.

ISBN: 83-912460-0-1

Содержание

Введение.....	5
Список условных сокращений.....	7

Часть I Общие вопросы

Глава 1. Сотрудничество или конфронтация ?.....	10
Глава 2. Институционный подход : «Проект о сотрудничестве» 1996/97гг. в Польше.....	14

Часть II Сотрудничество между органами власти по окружающей среде и ЭКО в свете международного права и опыт разных стран

Глава 1. Сотрудничество между органами власти по окружающей среде и ЭКО в международном праве.....	22
Глава 2. Обзор ситуации за рубежом.....	34
Глава 3. Статус и роль общественных организаций по охране окружающей среды в Нидерландах.....	49
Глава 4. Сотрудничество в области охраны окружающей среды между НПО и правительством в США.....	59

Часть III Сотрудничество между органами власти по окружающей среде и ЭКО в Польше:

Анализ ситуации в 1997 году и изменения, произошедшие в 1997-2000 годах

Глава 1. Концепция сотрудничества. Роль, статус и типы ЭКО.....	74
Глава 2. Доступ к информации.....	95
Глава 3. Участие в разработке политики и законотворчестве.....	120
Глава 4. Участие в процессе принятия решений.....	137
Глава 5. Участие в мониторинге исполнения и соблюдения.....	146
Глава 6. Организационные вопросы.....	157
Глава 7. Финансовые аспекты.....	188

Анне	211
------------	-----

Авторы:

Часть 1 – Ежи Ендроска

Часть 2

Глава 1 – Я. Ежмански

Глава 2 – Е. Ендроска

Глава 3 – Е. Строес

Глава 4 – С. Кейси-Лефковиц

Часть 3

Е. Ендроска в сотрудничестве с М. Бар, М. Сточкиевич и
Д. Швед

ВВЕДЕНИЕ

Эта книга была создана в рамках деятельности, цель которой - содействовать странам проводить Орхусскую Конвенцию в жизнь. Эта деятельность, спонсируемая из разных источников и с наиболее весомой финансовой поддержкой со стороны ДПСООО, координируется Секретариатом ЕЭК ООН Орхусской Конвенции, Европейским региональным офисом ЮНЕП. Центр Экологического Права, который находится в Польше, в Вроцлаве, является одним из организаций, которые вовлечены в эту деятельность.

Во время региональных семинаров по вопросам Орхусской Конвенции для Центральной Азии (май, 2000г. в Ашхабаде) и для Южного Кавказа (декабрь, 2000г. в Тбилиси) широко обсуждалась проблема сотрудничества между органами власти по окружающей среде и экологическими НПО. Участники семинаров выразили мнение о необходимости издания книги на русском языке об опыте других стран в этом аспекте, поэтому, эта публикация была сделана именно с такой целью. Изложение материала базируется на отчете по проекту о сотрудничестве между Министерством охраны окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства (МООСПРЛХ) и экологическими НПО, который был сделан под руководством Ержи Эндрошки в 1997 году для Польского Правительства (детально про этот проект можно прочитать в главе 1, часть II). Этот проект, его содержание и методологические подходы, оказали значительное влияние на создание Проекта Сотрудничества “ Детальная разработка предложений для сотрудничества между органами власти по окружающей среде и НПО”, который координировала Польская Ассоциация Экологического Права (ПАЭП) в рамках программы “Дорога к Орхусу”, инициированной Региональным Экологическим Центром для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ) и Датским Министерством окружающей среды и энергетики. Партнерами по проекту были: Чешская Республика, Венгрия, Латвия, Литва, Россия, Словакия и Польша. Результаты этого проекта были опубликованы в книге “Сотрудничество между органами власти по окружающей среде и НПО. Сравнительный обзор, Ержи Эндрошка , Вроцлав, 1998 год. Чтобы издать эту книгу на русском языке и переделать в соответствии с современностью, нужно больше ресурсов, чем те, которые были предусмотрены данным проектом. Поэтому это издание не включает детального отчета о ситуации в странах Центральной и Восточной

Европы, но достаточно четко предоставляет обзор опыта других стран, приобретенного в этой области. Есть здесь глава о международном праве, две главы о детальной ситуации в Нидерландах и США, которые считаются наиболее развитыми в этой области, детальный отчет о ситуации в Польше за последнее время, изменения, которые произошли за это время в сравнении с 1997 годом, рекомендации, сделанные в отчете Проекта Сотрудничества.

Цель этой книги содействовать органам власти по окружающей среде и ЭКО в новых независимых государствах в развитии их собственной модели сотрудничества, предоставив возможность ознакомиться с опытом других стран в этой сфере.

Список условных сокращений

ААП	- Акт об Административных Процедурах
АООС, 1980г	- Акт 1980г. об охране окружающей среды
АОС	- Агентство охраны окружающей среды (США)
АПК	- Административно-Процессуальный Кодекс
ВАС	- Верховный Административный Суд
ГОП	- Гвардия по охране природы
ГИООС	- Государственная Инспекция по охране окружающей среде
ЕС	- Европейское Сообщество
ЕС	- Европейский Союз
ЕЭК ООН	- Европейская Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЗА	- Закон об ассоциациях
ЗСИ	- Закон о свободе информации
ЛОП	- Лига охраны природы
МО	- Министерство Образования
НДС	- Налог на добавленную стоимость
НПО	- Неправительственные организации
НФОС	- Национальный фонд охраны окружающей среды
ОВОС	- Оценка воздействия на окружающую среду
ОЭСР	- Организация экономического сотрудничества и развития
ПЕМОС	- Программа европейского мониторинга окружающей среды
ПР ООН	- Программа развития Организации Объединенных Наций
ПВПРЭ	- Польша и Венгрия: Помощь в реструктуризации экономики
РВТВ	- Регистр выбросов токсических веществ
ТВП	- Телевидение Польши
УО	- Участие общественности
ЦСА	- Центральное Статистическое Агентство
ЭКО	- Экологическая Общественная Организация
ЮНЕП	- Программа Организации Объединенных Наций по вопросам окружающей среды

Часть I

Общие вопросы

ГЛАВА 1

Сотрудничество или конфронтация?

Сегодня во всех демократических государствах право на собрания общепризнано и гарантировано конституционно. Законы, регулирующие образование ассоциаций довольно либеральны и не создают ограничений людям, желающим сформировать группы для выражения, распространения и защиты определенных ценностей (само собой разумеется, за исключением формирования ассоциаций расистов, фашистов, и в некоторых странах коммунистов). В разных странах эти группы называются по-разному, в зависимости от обычаев и традиций: добровольные, или независимые, либо некоммерческие организации, или традиционно, как в Польше: гражданские организации. Наиболее известный термин – неправительственные организации (НПО). Для объединения этих организаций в целое в США был изобретен общий термин: “третий сектор”, чтобы отличать эти организации от правительственных учреждений (“первый сектор”) и коммерческих организаций (“второй сектор”). Недавно появился “четвертый сектор” (или даже “четвертая власть”) для определения средств массовой информации. Между этими секторами существуют многочисленные и разнообразные виды взаимодействия. В данном исследовании мы попытаемся рассмотреть отношения только между “первым” и “третьим” секторами.

В большинстве стран НПО имеют право не только на существование, а их независимость защищена, на также и признано, что “третий сектор” является неизбежным элементом самого существования демократического общества, где правит закон. Концепция такого государства в Европе долгое время следовала традиции XIX века, когда парламенты принимали законы, администрация выполняла эти законы, а полиция и прокуроры следили за соблюдением закона. Однако в последнее время эта традиционная концепция демократического государства, где правит закон, стала пополняться новыми идеями, которые в 60-е и 70-е годы были разработаны в США, частично сопровождая развитие федерального закона об окружающей среде. Эти идеи включают такие понятия, как гражданское общество, прозрачность принятия решений, интерактивная демократия и т.п. Все это связано с признанием того

факта, что “третий сектор” имеет право на свое мнение и на выражение этого мнения; и совершая это, он равным образом уполномочен представлять интересы общественности, как правительственные органы, несмотря на то, что эти организации, в противоположность государственным, не имеют мандата вследствие демократических выборов (однако с политологической точки зрения, демократически избранные советы организаций, насчитывающих сотни тысяч членов, можно считать способной на обращение за таким мандатом).

Сотрудничество органов власти по охране окружающей среды с общественностью, особенно с НПО, обычно рассматривается в мире в качестве предпосылки для эффективного осуществления политики в области окружающей среды. Именно этот факт усиленно отражается в международном праве по окружающей среде. Фактически все недавние международные инструменты упоминают о необходимости гарантии доступа к информации и участию общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды. Некоторые из них (например, документы, выработанные на Рио-де-Жанейрской конференции ООН, а именно: Повестка дня 21) содержат более разработанные положения подобного содержания, в которых даются рекомендации, например, о создании механизмов и процедур сотрудничества с экологическими НПО и их поддержки.

Что касается экологических НПО, то настоящее исследование сконцентрировано на тех НПО, которые являются ассоциациями людей, желающих заниматься охраной окружающей среды в интересах общественности, часто называемых Экологическими гражданскими организациями (ЭКО). Тем не менее, следует иметь в виду, что кроме ЭКО существует большое разнообразие других НПО, активно действующие в сфере охраны окружающей среды. Это неправительственные организации, но чаще всего они не рассматриваются как “экологические НПО”. Они принимают различные организационные или структурные формы: DONGOS (неправительственные организации, сформированные за счет доноров), GONGOS (неправительственные организации, сформированные правительством), или BONGOS (неправительственные организации, сформированные бизнесом). Еще одной формой являются QUANGOS (полуавтономные неправительственные организации), которые полностью финансируются правительством, но независимы в своей деятельности (как, например, многие культурные учреждения). Цели этих НПО отличаются от целей экологических НПО, и эта разница не будет освещена здесь. С правовой,

а чаще, с практической точки зрения это отличие, однако, не отражается на их правах, обязанностях и способности осуществлять свою деятельность. Таким образом, большинство замечаний в настоящем исследовании (особенно касательно правовой структуры) относятся фактически ко всем ним.

Заголовок настоящего исследования связан с “органами власти по окружающей среде”. Этот термин следует понимать в более широком смысле: для охвата всех органов, как на центральном, так и региональном и местном уровне, национальных правительств и органов самоуправления, а также других общественных учреждений (включая фонды для охраны окружающей среды, организации по водоснабжению и т.п.), несущих ответственность за осуществление политики в области окружающей среды.

В развитых демократических странах сотрудничество между органами власти по окружающей среде и экологическими НПО основана на хорошо установившихся традициях деятельности так называемого “третьего Сектора”, который в большинстве этих стран играет важную роль в обществе. Эта роль происходит не только из официально признанного права НПО представлять общественный интерес, но, прежде всего из потенциала, который они представляют. Факторы, содействующие этому потенциалу, включают в себя четкие прозрачные законы, регулирующие статус некоммерческих организаций, и тот факт, что они имеют преимущество не только от щедрой поддержки своих богатого общества, но могут часто рассчитывать на общественное финансирование.

В большинстве стран переходного периода практически не разработана ни одна модель взаимоотношение между государственными органами по окружающей среде и экологическими НПО, в особенности ЭКОГ. В значительной мере это характерно в целом для неразвитой роли третьего сектора в общественной жизни и отсутствию современного точного механизма регулирования этого статуса. Более того, очень часто обе стороны почти ничего не знают друг о друге и имеют очень ограниченные контакты. Управление по окружающей среде только начинает ценить роль третьего сектора, в то время как ЭКОГ не всегда понимают специфические черты правовых процедур и законов, регулирующих деятельность государственного управления. Объективно как государственные органы по окружающей среде, так и ЭКО имеют схожие цели и интересы. Очень часто их отношение имеет довольно схожий характер

(“жесткий взгляд” на тех, кто загрязняет окружающую среду, приоритет отдается больше защите окружающей среды, чем другим законным интересам). Иногда они отличаются друг от друга своим восприятием определенных фактов и часто имеют различия в способах, средствах и стратегии достижения своих целей. Это, однако, не меняет того факта, что в большинстве случаев они объективно являются скорее союзниками, чем оппонентами. Вопрос возникает в том, что заставляет их рассматривать друг друга союзниками или оппонентами?

Недостаточно разработанные каналы потока информации наряду с недостаточным знанием друг друга часто приводит к взаимному недоверию и отсутствию понимания объективных общих интересов и преимуществ, вытекающих из сотрудничества, основанного на партнерских отношениях. По мере того, как ЭКОГ становятся более профессиональным, а также с появлением большего числа организаций, ориентированных на оказание влияния на политику правительства на национальном уровне, происходит рост тенденции начать более тесные отношения и даже сотрудничество. С обеих сторон, однако, существуют защитники и противники этой тенденции, отсутствие традиции и институциональных форм сотрудничества делают совместные отношения хрупкими, а любое случайное или отдельное событие может поломать эти отношения.

Опыт разных стран показывает, что отношения между управлением по окружающей среде и ЭКО зависят не только от всеобщего приближения к статусу и роли третьего сектора в общественной жизни, но также (возможно даже в первую очередь) от количества правовых, организационных и финансовых объединений относительно доступа к информации, участию в законотворчестве, выработке политики и принятии решений, и проведения мониторинга по вопросу соответствия и действия. Это существование таких объединений и способов их функционирования на практике, которые в действительности решают фактическую природу отношений между властями и ЭКО. В настоящем исследовании сделана попытка представить сравнительный анализ таких объединений.

ГЛАВА 2

Институционный подход: „Проект о сотрудничестве” 1996/97 г. в Польше

Некоторый систематический институционный подход может оказаться полезным для стран, которые пока не разработали никакого подхода к отношениям между государственными органами по окружающей среде и ЭКО. Это касается Польши, когда в конце 1995 года высшие руководители министерства по окружающей среде решили сделать попытку установления связей с ЭКО на прочной основе. С этой целью было решено поручить проведение исследования, направленного на обеспечение системного изучения и анализа существующих на тот момент отношений, проблем и трудностей, а также использовать преимущества опыта других стран для подготовки рекомендации по этому вопросу. *“Проект о сотрудничестве между министерством по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства (МООСПРЛХ) и экологическими НПО” (именуемый в дальнейшем “Проект о сотрудничестве”), финансируемый Гарвардским институтом международного развития (ГИМР), получил полномочия Департамента экологической политики МООСПРЛХ на оказание помощи правительству по выполнению Польшей как национальной политики по окружающей среде, так и международных обязательств, связанных с доступом к информации и участию общественности в защите окружающей среды. Для управления Проектом был образован специальный Руководящий комитет под председательством заместителя начальника Департамента экологической политики МООСПРЛХ. Членами комитета были представители МООСПРЛХ, Национального фонда окружающей среды (НФОС), экологических НПО и ГИМР. Успешную поддержку проекту составили группа экспертов из PELA, Фонда поддержки экологических инициатив из Кракова, Лоббистское бюро поддержки окружающей среды из Лодзи. Группа получала поддержку от Milieu-Kontakt Osteuropa.*

Проект не ограничивался, как можно предположить из его названия, только министерством по окружающей среде, которое было его основным адресатом. Наоборот, он охватывал другие органы и учреждения, ответственные за осуществление экологической политики

в Польше: региональные и местные власти, экологические фонды и т.п. Что касается заинтересованных экологических НПО, то проект сконцентрировал свое внимание, соответственно пожеланиям Заказчика, на тех НПО, которые представляли собой ассоциации людей, желающих защищать окружающую среду в интересах общественности, которые часто называют экологические организации граждан (ЭКО). Тем не менее, огромное количество предложений, внесенных в настоящее исследование, было сформулировано таким образом, чтобы обеспечить равные права как для ЭКО, так и для других типов ассоциаций.

Основой для осуществления проекта послужило предположение (на основании проведенного обследования с использованием вопросника), что одной из основных причин относительно слабо развитых отношений, с некоторым уровнем недоверия, между органами по окружающей среде (особенно, министерством по окружающей среде) и ЭКО является недостаточный поток информации. Было предложено также, что лучший поток информации позволит обеим сторонам узнать друг друга и разработать модель отношений, основанных не на конфронтации, а на сотрудничестве, оставляя при этом взаимную независимость и, уважая право каждого партнера иметь свое собственное мнение. Предполагалось (это также показало обследование), что наличие ряда общих целей и интересов является достаточным, чтобы отношение сотрудничества было возможным и взаимовыгодным.

Не смотря на то, что команда Проекта в основном состояла из людей, известных своим членством в ЭКО, она ни в коей мере, как это можно предположить, не являлась представителем экологического движения или интересов конкретных ЭКО. В процессе реализации проекта его команда основывалась на принципе объективизма, проводя беспристрастный анализ существующей ситуации и разрабатывая модель сотрудничества, благоприятную для обеих заинтересованных сторон. Однако это потребовало усилий от обоих партнеров. Таким образом, предложения по будущим действиям не ограничивались только “списком покупок”, адресованных государственной стороне проекта, но включали также предложения, адресованные ЭКО.

Отправной точкой для разработки концепции будущего сотрудничества послужило предположение, что существенной чертой экологического движения является разнообразие, и это делает его ценным партнером. Это движение включает в себя высококлассные и профессионально действующие организации, а также местные группы,

объединяемые только для выполнения конкретного случая. Они имеют различные правовые формы, разные задачи и круг деятельности. Помня о том, что разнообразие – это ценность (актив) ЭКО, и, что никто не имеет и не должен иметь как формальную, так и неформальную монополию представлять ЭКО, группа Проекта избегала любых предложений, направленных на “унификацию” или на возложение искусственным органам или учреждениям функции “представлять” ЭКО. Группа Проекта не предлагала образовать новые, или существующие на тот момент организационные структуры, а также не указывала на создание механизма, в соответствии с которым возможно отдать предпочтение любой из существующих ЭКО. Проект был направлен на разработку объективных критериев: равных для каждого, не выделяя кого бы то ни было в качестве фаворитов. Основным принципом была “общая применимость” прав: доступ к информации, участие в законодательстве, выработке политики и принятии решений, поддержка со стороны общественных фондов. Классификация ЭКО Польши, принятая этим Проектом, была направлена на реализацию этого главного правила, и ни в коей мере на дифференциацию ЭКО на „хороших ребят” и “плохих ребят” или на “более” или “менее” компетентных.

Заключительный отчет польского проекта состоит из 9 глав, разделенных на две части, в которых представлен всеобъемлющий анализ взаимоотношений между ЭКО и органами власти по окружающей среде. В первой части дается анализ существующей ситуации в Польше в свете международных документов и опыта других стран следующим образом: презентация достоверных международных документов и обязательств Польши, описание опыта других стран и Польши, а также следующих из этого выводов. Вторая часть была посвящена будущему. Она включает в себя как предложения, разработанные Группой Проекта, так и описание соответствующих правовых и организационных изменений, независимых от Проекта. Дополнительно к этому представлен расчет предполагаемых расходов и предложенные изменения (они в Сравнительный обзор не включены). Кроме этого, в Приложениях к польскому отчету были представлены описания ситуации в Нидерландах и США (В Сравнительном обзоре они включены соответственно в главы 3 и 4 Части 1). Обе части построены по одной модели, что способствует проведению сравнений. Эта модель отражает предположение, что вопрос необходимо рассматривать в трех взаимосвязанных аспектах:

правовом, организационном и финансовом, а основные сферы сотрудничества включают: доступ к информации, участие в разработке политики и законодательстве, участие в принятии решений и участие в проведении закона в жизнь.

Для определения форм контактов, существующих между ЭКО и государственным управлением, были проведены опросы общественного мнения и беседы с ЭКО и руководителями, особенно министерства по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства. В этом министерстве были опрошены руководители следующих департаментов: экологической политики, охраны природы, охраны воздуха и почвы. Беседы также проводились с представителями департамента права, экономического департамента, департамента водного и лесного хозяйства и секции содействия экологии и информации (ССЭИ) департамента экологической политики, включая ответственное лицо за связь с ЭКО. Кроме этого, проводились опросы руководителей Национального фонда охраны окружающей среды и Государственной инспекции охраны окружающей среды (ГИООС). Серия бесед была также проведена с чиновниками следующих министерств: Транспорта и водного хозяйства, Промышленности и торговли, Приватизации и жилищного хозяйства. Все опросы проводились одним и тем же человеком.

Среди ЭКО проводились различные обследования (опросы общественного мнения). В связи с тем, что в Польше существует огромное разнообразие 700 ЭКО, необходимо было отобрать из них репрезентативную группу, чтобы провести обследование. В целях этого обследования была отобрана репрезентативная группа из 10% экологических НПО. Само обследование проводилось на основе стандартного интервью. При разработке вопросника были получены консультации по вопросам методологии и существа от социолога, который также отвечал за представление выводов на основе вопросника. Проведение интервью по вопроснику было поручено членам организаций, объединенных в Зеленую сеть Польши. ЭКО были отобраны на основе двух критериев: географического и поля деятельности.

Стоит упомянуть, что, не смотря на то, что в проекте участвовало большое количество юристов, в части второй, являющейся наиболее важной в проекте, внимание не акцентируется на законодательных предложениях. Наоборот, Группа проекта выяснила, что работа по

составлению проектов законов, осуществленная недавно в рамках других проектов (при активном участии некоторых членов Группы), гарантировала, что будет образована такая правовая структура, с помощью которой можно осуществлять модель сотрудничества между ЭКО и министерством по охране природы, предложенную настоящим отчетом. Поэтому в Отчете, в его правовом анализе, представлен только анализ существующей ситуации в Польше и указания работ по составлению проектов законов, осуществляемых в рамках других проектов, а основное внимание уделяется практическим организационным и финансовым предложениям, направленным на обеспечение ориентировочных решений, до тех пор, пока новые законы не будут приняты, или обеспечение исполнения этих новых законов.

Заключительный отчет по проекту¹ содержит пересмотренную и разработанную версию Предварительного отчета и включает в себя в полной мере все предложения, замечания и оговорки, представленные Руководящим комитетом, представителями общественного дебата, проведенного 16 сентября 1996 года, и всеми теми представителями государственных органов по окружающей среде, ЭКО и финансовыми институтами, которые в период консультаций с декабря 1996 до февраля 1997 любезно предоставили свои письменные замечания по Проекту Заключительного отчета.

Заключительный отчет был принят Руководящим комитетом в марте 1997 года и был рекомендован к выполнению. Министерство по охране природы образовало специальную Оперативную группу, в которую входили 2 представителя НПО, для разработки Программы выполнения. Не смотря на то, что Программа выполнения и государственное заявление в форме Декларации о сотрудничестве между министерством по окружающей среде, природных ресурсов и лесного хозяйства и экологическими НПО были приняты только в 1998 году, многие из рекомендаций, предложенных в Заключительном отчете, тем временем стали выполняться.

Проект оказался довольно успешным. Отчет о прогрессе в этом отношении представлен в Части III данного Сравнительного обзора, где ситуация, существовавшая на начало 1997 года (когда Заключительный отчет по Проекту был завершен), и предлагаемые на тот момент рекомендациями противопоставляется ситуации конца 2000 года. Произошел значительный прогресс и многое благодаря Проекту о сотрудничестве и его результатам. Очевидно, многое зависело от служащих министерства по окружающей среде, которые серьезно отнеслись к выводам Проекта и усердно работали над его

реализацией. Конечно, это стало бы невозможным, если бы в Польше не существовал благоприятный политический климат по отношению к такого типа мерам, направленным на развитие прозрачной и интерактивной демократии. Доклад начали составлять при одном правительстве, а его выполнение проходило по другим правительством (совершенно противоположной политической направленности). В течение этого времени поменялось три министра министерства по окружающей среде, но это ни в коей мере не остановило машину, запущенную в движение началом Проекта. Проект о сотрудничестве в Польше можно рассматривать как самое лучшее доказательство преимуществ примененного институционального подхода такого типа для усиления отношений между органами власти по окружающей среде и ЭКО, основанными на взаимопонимании и уважении друг к другу.

¹ Заключительный отчет польского Проекта имеется как на польском языке (220 стр.), так и на английском (сокращенная версия - 165 стр.) в ELC (cpe@eko.wroc.pl).

Часть II

**Сотрудничество между
органами власти по
окружающей среде и ЭКО
в свете международного
права и опыт разных
стран**

ГЛАВА I

Сотрудничество между органами власти по окружающей среде и ЭКО в международном праве

1. Правовой характер международных документов

В публичном международном праве праве в целом и, следовательно, в международном праве по окружающей среде необходимо дифференцировать следующие основные источники обязательств:

1.1. Международные соглашения

Они имеют различные названия: договоры, конвенции, протоколы и т.п. Для того, чтобы иметь обязательную силу, они обычно требуют подписания и ратификации. В международных отношениях страны, подписавшие конвенцию и провозгласившие о своем желании ратифицировать ее, должны утвердить эту конвенцию. Таким образом, не смотря на тот факт, что некоторые из правовых международных документов, указанных ниже, все еще находятся в процессе ратификации, которая считается выполненной должным образом после публикации и, тем самым, еще не вступившей в силу – о них, однако, нельзя не упомянуть, когда мы говорим о международных обязательствах.

1.2. Резолюции и международные организации

Их обычно называют “мягким правом”, и они существуют в форме деклараций, рекомендаций, программ и т.п. С формальной точки зрения их правовая сила намного слабее, чем сила международных соглашений, однако, когда документы мягкого права применяются для кодификации международных обычаев, их правовая сила эквивалентна международным соглашениям.

Обязательства, вытекающие из документов “мягкого права”, не обеспечивают достаточного правового основания для международных споров (в особенности, они недостаточны для начала судебного процесса в Международном суде). С правовой точки зрения их значение сводится к роли, которую должна выполнять соответствующая организация. Страны должны уважать вышеуказанные резолюции.

Рекомендации OECD (Организации экономического сотрудничества и развития) или любой другой организации системы ООН (например, UNEP или UN ECE) играют иногда равную значительную роль, как обязательные конвенции. Документы “экологических встреч на высшем уровне” (Стокгольмская и Рио де Жанейрская конференции) должны считаться в международном экологическом праве ключевыми инструментами. Их значение основано на способе, с помощью которого они были приняты (консенсус), и давлении, которое придает им международное общественное мнение. Очень часто эти положения инкорпорируются в обязательные конвенции. Кроме этого, значение инструментов “мягкого права” значительно усилено обязательствами предоставлять регулярные отчеты (например, OECD или UN ECE) и соответствующей категорией экологической “достоверности” стран, вытекающей от этого.

1.3. Нормы права сообщества

Европейское Сообщество, специфическая организация, цель которой заключается в объединении, образовала свою собственную систему принятия обязательств государствами-участниками. Наиболее важные резолюции имеют либо прямую законную силу (правила), либо требуют трансформации во внутренний правопорядок (директивы). Несоблюдение правил может привести к различным формам принудительных действий, включая судебный иск. Венгрия, Чешская республика, Польша и другие присоединяющиеся страны, в качестве потенциальных членов Европейского Сообщества, находятся в особом положении, так как они не должны прямо подчиняться законам ЕС. Однако, в соответствии с союзными договоренностями они обязаны постепенно увязать свое внутреннее законодательство с законодательством ЕС, включая экологическое право.

2. Обзор международных обязательств, относящихся к сотрудничеству между органами по окружающей среде и ЭКО

2.1. Концепция сотрудничества, статус и роль ЭКО

К самым ранним записям, относящимся к неправительственным организациям и их деятельности на международном и национальном уровне можно отнести Устав ООН (Социально-экономический Совет), Закон о море, конвенции о международной торговле, ряд конвенций

Международной организации труда и, наконец, Мадридскую конвенцию (1980) о трансграничном сотрудничестве. Что касается трансграничного сотрудничества, неправительственные организации следует рассматривать в свете обязанностей. Которые они выполняют от лица правительства. Идея внедрения неправительственных организаций, осуществляющих различные виды деятельности, в процесс сотрудничества, вызвала значительный интерес на протяжении долгого времени. Тот факт, что НПО все более и более становятся фундаментальным элементом представительства современного мира, и, что их развитие является неделимым от стремления к свободе и демократии, подтверждается подписанием специальной Европейской конвенции о признании правового лица международных неправительственных организаций (Совет Европы, ETS No. 124). Это относится к единственному международному нормативному документу, касающегося НПО, который имеет силу.

Что касается международного экологического права, следует отметить, что к вопросу о сотрудничестве между государственными органами и ЭКО обращались прямо относительно редко. Права ЭКО, предоставленные положениями различных конвенций, резолюций международных организаций или правом Сообщества (например, директивами Европейского Сообщества), обычно происходят из прав, предоставленных отдельным личностям, и могут быть рассмотрены в двух основных аспектах:

- в связи с доступом к информации и участию общественности в вопросах принятия решений по окружающей среде;
- в связи с правами человека

Вероятно первое прямое упоминание об ЭКО в обязательных международных документах можно обнаружить в луганской конвенции о гражданской ответственности за ущерб, причиненный в результате деятельности, опасной для окружающей среды (1993, в силу еще не вступила), в которой ЭКО предоставлены специальные процедурные права. Значительный прогресс в этом отношении был достигнут, однако, с помощью Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (именуемая в дальнейшем „Орхусская конвенция”), в которой дано определение „заинтересованной общественности”, как:

“... общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе...”.

Параллельно “... неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность”. Это означает признание правового лица (ЭКО могут действовать и представлять интересы общественности). Орхусская конвенция (особенно статьи 2, 5, 6 и 9 пар. 2) устанавливают специальный статус ЭКО.

Что касается документов “мягкого права”, можно вспомнить ряд международных инструментов: документы Рио-де-Жанейрской конференции ООН (Декларация по окружающей среде и развитию и Повестка дня на XXI век), Руководящие принципы ЕЭК ООН по обеспечению доступа к экологической информации и участия общественности в процессе принятия решений (именуемые в дальнейшем “Руководящие принципы ЕЭК”), являющиеся следствием третьей Конференции министров по окружающей среде, проведенной в Софии в 1995 году, а также Декларация министров по окружающей среде региона ЕЭК ООН (именуемая в дальнейшем „Министерская декларация”), являющаяся следствием IV Конференции “Окружающая среда для Европы”, проведенной в Орхусе в 1998 году, одновременно с Орхусской конвенцией.

Соответствующие положения Повестки дня на XXI век можно найти в главе 8 “Объединение окружающей среды и развития в процессе принятия решений”, и в части III „Усиление роли основных общественных групп и организаций”, особенно в главе 27 “Усиление роли неправительственных организаций: партнеров устойчивого развития”

Повестка дня на XXI век требует от правительств соблюдения следующих пунктов:

- развивать партнерские отношения с НПО;
- поддерживать независимость НПО;
- создавать механизмы и процедуры сотрудничества;
- эффективно поддерживать организации (включая финансовую область);
- предоставлять возможность создавать соответствующую политику и программы;
- обеспечивать доступ к базе данных и информационным банкам.

В Повестке дня на XXI век упоминаются НПО, занимающиеся охраной окружающей среды (ЭКО) не только, не только с точки зрения их прав, но также и с точки зрения их обязанностей: их роль состоит в

активизации групп, имеющих различные интересы; они должны приложить усилия для укрепления и развития сотрудничества между общественными организациями, чтобы покончить с неразумной и деструктивной конкуренцией между собой.

Некоторые прямые упоминания об НПО (ЭКО) можно также обнаружить в Руководящих принципах ЕЭК. Государства должны предоставить меры по обеспечению того, что “точки зрения НПО(...) принимаются во внимание” перед тем, как “принимаются решения, значительным образом влияющие на окружающую среду” (§ 21). Более того, “следует признать решающую роль НПО (...) и оказать им соответствующую поддержку” (§ 30). В Министерской декларации министры по окружающей среде из 52 стран:

“... признают и поддерживают решающую роль экологических НПО в обществе, являющихся важным каналом высказывания мнений общественности, заинтересованной в окружающей среде ” (раздел 42).

Кроме этого, они:

“.... поощряют страны оказывать экологическим НПО соответствующую практическую и финансовую поддержку, отмечая в то же самое время, что частичная роль этих групп может состоять в том, чтобы ставить под сомнение правительственную политику” (раздел 44). В свете Орхусской конвенции это также является правовым обязательством:

«Каждая Сторона обеспечивает надлежащее признание объединений, организаций или групп, способствующих охране окружающей среды, и оказывает им соответствующую поддержку и обеспечивает соответствие своей национальной правовой системы этому обязательству». Со временем, похоже, роль ЭКО как независимых субъектов будет регулироваться международными инструментами. В частности это относится к конвенциям, затрагивающим глобальные вопросы, которые в большой степени вызваны положениями Повестки дня на XXI век.

Наконец, возросло влияние ЭКО на международные организации. Обычно они также могут выполнять роль наблюдателей без права голоса. В соответствии со многими договорами ЭКО могут получать статус наблюдателя на встрече Сторон (например, Конвенция 1973 года о международной торговле вымирающих видов дикой фауны и флоры, Конвенция 1979 года об охране живой природы и естественной среды Европы, Конвенция 1985 года о защите озонового слоя, Конвенция 1989 года о контроле трансграничных передвижений

опасных отходов и их захоронении, Рамочная конвенция об изменении климата, а также Орхусская конвенция).

2.2. Доступ к информации

В последнее время право на доступ к информации можно рассматривать как обязательный стандарт международного экологического законодательства. Ряд конвенций, подписанных в 90-е годы, включает в себя соответствующие положения в этой области. Это следующие конвенции: Луганская конвенция о гражданской ответственности (1993), новая Хельсинская конвенция о защите Балтийского моря (1992), Конвенция о промышленных авариях (1993) и Конвенция о трансграничных водотоках (1992).

Обязательство предоставлять доступ к экологической информации постоянно отражается в ряде документов «мягкого закона», включая документы Конференции в Рио-де-Жанейро (Повестка дня на XXI век), Руководящие принципы ЕЭК, Декларацию министров или Руководство ОЭСР под названием «Регистры выделения и переноса загрязнителей».

Что касается закона ЕС, доступ к экологической информации является предметом отдельного правового документа, а именно: Директивы 313/90 о свободе доступа к информации об окружающей среде.

В контексте этой Директивы экологическая информация означает любую информацию о состоянии воды, воздуха, почвы, фауны и флоры и о деятельности или мерах, наносящих вред окружающей среде, или о мерах, принимаемых для защиты этого, включая административные меры или программы управления. Директива применима к любой экологической информации, включая документы, отчеты, письма и фотографии, спутниковую съемку, кассеты и компьютерные базы данных.

В соответствии с Директивой любое физическое или юридическое лицо (например, гражданин Польши) может подать просьбу, не доказывая свою заинтересованность, о предоставлении экологической информации, находящейся у любого государственного органа. Государственные органы на национальном, региональном и местном уровне (за исключением органов, действующих в роли законодательной власти) обеспечивают и предоставляют такую экологическую информацию. Соответственно Директива применима к организациям и не-административным органам, несущим ответственность перед общественностью за окружающую среду.

В соответствии с Директивой в просьбе об информации может быть отказано, если это может повлиять на:

- конфиденциальность деятельности государственных органов, международные отношения и национальную оборону;
- общественную безопасность;
- дела, находящиеся под судебным разбирательством или в расследовании, либо являющиеся предметом предварительного процесса расследования;
- коммерческую или промышленную конфиденциальность, включая интеллектуальную собственность;
- конфиденциальность личных данных или файлов;
- материалы, предоставленные третьей стороной, если эта сторона не имеет правового обязательства на это;
- материалы, разглашение которых может подвергнуть опасности окружающую среду, как например, информация о местах размножения редких видов;
- материалы или данные, находящиеся в процессе завершения или
- если просьба явно необоснована или сформулирована в общих чертах.

В случае если часть запрашиваемой информации подпадает под категории исключения, оставшаяся часть информации должна быть отделена и предоставлена лицу, обратившемуся с просьбой.

Государственные органы должны предоставлять ответ лицу, обратившемуся с просьбой, не позднее, чем через два месяца. В письменном отказе на информацию должны быть указаны причины отказа. Если податель просьбы на информацию считает, что в его/ее просьбе было отказано необоснованно или, что государственный орган проигнорировал эту просьбу, то он может обжаловать отказ законодательным или административным порядком. Государственным органам разрешается взимать разумную плату за предоставление информации. Тарифы могут включать действительную стоимость размножения и сбора материалов для информации.

Директива требует от органов власти регулярно публиковать обновленную информацию о состоянии окружающей среды, например, в форме письменных отчетов или на страницах периодических изданий.

В рамках международного права этот вопрос подробно регулируется в Орхусской конвенции. Конвенция регламентирует вопрос о доступе к экологической информации в двух отдельных статьях: Статья 4 регламентирует так называемый «пассивное» раскрытие информации, а в Статье 5 рассматривается так называемое «активное» раскрытие информации.

Статья 4 точно регламентирует права на запрос информации у государственного органа, категории информации не подлежащие раскрытию и процедуру раскрытия информации. Любое физическое или юридическое лицо может подать просьбу на получение информации, находящейся в распоряжении государственного органа, без необходимости формулировать свою заинтересованность. Органы власти, а именно в основном государственные органы на национальном, региональном и местном уровне (за исключением органов законодательной власти), должны предоставлять такую экологическую информацию. Таким образом, Конвенция применима к физическим и юридическим лицам (организациям и не-административным органам), несущим ответственность перед общественностью за окружающую среду

В статье 5 сделана попытка обратить внимание на вопросы, связанные с обязанностями властей, на которые они не обращают внимание должным образом, а именно: активный сбор и распространение экологической информации, особенно относительно определения различных форм выполнения этой работы. Например, согласно этой статье от властей требуется регулярная публикация обновленной информации о состоянии окружающей среды либо в письменном отчете, либо в периодических изданиях. Она также требует, чтобы экологическая информация стала доступной в форме электронных баз данных, которые могут быть легко получены общественностью через телекоммуникационные сети.

Наконец, необходимо отметить, что международное право рассматривает право на информацию не только как специфическое право ЭКО, но и право каждого человека (данное всем).

2.3. Участие общественности в процессе разработки политики и законов

В международном экологическом праве этот вопрос постепенно приобретает определенное признание, тем не менее он еще не достаточно отрегулирован. В этом отношении Повестка дня на XXI век дает некоторые руководящие принципы, рекомендуя во многих случаях (особенно в положениях, связанных с защитой окружающей среды от факторов, приводящих к вредному для окружающей среды воздействию) необходимость активного участия общественности на всех уровнях процесса принятия решений по вопросам окружающей среды. Подобные положения можно найти в Руководящих принципах ЕЭК и Декларации министров.

Что касается международных инструментов, имеющих силу, то участие общественности в процессе разработки политики и законов упоминается в Орхусской конвенции (Статьи 7 и 8). Необходимо отметить, что Конвенция об опустынивании 1994 года требует участия НПО и местных жителей в разработке политики.

В законодательстве ЕС участие общественности в процессе разработки политики и законов до сих пор не отрегулировано, однако предложения по этому вопросу рассматриваются (последние проекты директивы по Оценке воздействия на окружающую среду, касающиеся программ и политики), требуют большего участия общественности.

2.4. Участие в принятии решений

В настоящее время участие общественности в принятии решений вопросов, касающихся окружающей среды, можно рассматривать как установившуюся концепция международного права. Здесь можно процитировать ряд инструментов, особенно те, в которых этому вопросу посвящены целые главы. Например, Повестка дня на XXI век (глава 8), Руководящие принципы ЕЭК (пар. 16-24) или Декларация министров (разделы 40-44). Специфические и хорошо разработанные положения по этому вопросу включены в Орхусскую конвенцию (статья 6). Конвенция следует принятому образу рассмотрения вопроса участия общественности, путем различения между участием общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности и участием общественности в разработке политики и законов. Что касается принятия решений по конкретным видам деятельности, Конвенция в статье 6 устанавливает разработанные требования, регламентирующие деятельность государственных органов, связанных с экологией, в процессе принятия решений по разрешению определенных видов деятельности, которые перечислены в Приложении к Конвенции.

Основная идея состоит в предоставлении общественности возможности участвовать в процессе принятия решений на раннем этапе, т.е. необходимо проконсультироваться с общественностью до фактического принятия решения. Этот вопрос особенно четко регламентирован во всех документах, связанных с Оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС). Обязательства, касающиеся участия общественности в контексте ОВОС можно найти в региональной (но охватывающей почти все северное полушарие) Конвенции, принятой в Эспо в 1991 году, об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, а также в ряде

глобальных международных соглашений (например, в Конвенции о биологическом разнообразии или Рамочной конвенции об изменении климата). Следует также отметить новую региональную хельсинскую Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий (1992). Кроме этого, следует признать важное значение и большинства документов «мягкого закона» (особенно рекомендации ОЭСР).

Что касается ЕС, Директива 337/85 ЕЭК четко определяет, что участие общественности является неизбежным элементом любой значительной процедуры оценки воздействия на окружающую среду.

2.5. Участие в мониторинге исполнения и соблюдения

Права на участие в мониторинге исполнения и соблюдения напрямую связаны с участием общественности в принятии решений, и поэтому все вышеуказанные инструменты относятся к этому вопросу. Тем не менее, следует упомянуть международные инструменты, в которых обеспечены специфические положения по этому вопросу.

Конвенция о промышленных авариях требует обеспечивать участие общественности в судебных и административных расследованиях. Луганская конвенция гласит: *«Любая ассоциация или учреждение, которая направлена в соответствии со своим статусом на защиту окружающей среды (...) может в любое время потребовать:*

- a) запрета на опасную деятельность, которая осуществляется незаконно и представляет серьезную угрозу окружающей среде;*
- b) чтобы оператор получил приказ принять меры по предотвращению аварии или ущерба;*
- c) чтобы оператор получил приказ принять меры после аварии по предотвращению ущерба;*
- d) чтобы оператор получил приказ принять меры по восстановлению разрушенного».*

Вышеуказанные вопросы могут быть часто соотнесены с «доступом к правосудию». Это часто означает право быть услышанным и право обжаловать решения, так как это гарантировано Конвенцией о правах человека.

Что касается защиты окружающей среды, то наиболее важным является право возбуждать судебное дело беспристрастно. ЕС пока еще не рассмотрело этот вопрос, однако была предложена директива по доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей

среды. Некоторые положения по этому вопросу можно обнаружить в документах Рио-де-Жанейро, Руководящих принципах ЕЭК и Декларации министров, а более важные - в Орхусской конвенции.

Объем этого «столпа» Орхусской конвенции включает в себя в основном два вопроса:

- право на средства судебной защиты, касающиеся положений Конвенции о доступе к информации и участию общественности;
- гражданский иск по экологическим вопросам, т.е. право возбуждать судебное дело подлинно в интересах общественности.

Второй вопрос о первостепенной важности вовлечения общественности в процесс приведения в исполнение решений по экологическим вопросам жарко обсуждался во время переговоров. Результаты этих дебатов нашли свое выражение в пункте 3, который гласит: «Помимо и без ущерба для процедур рассмотрения, упомянутых в пунктах 1 и 2 выше, каждая Сторона обеспечивает, чтобы представители общественности, отвечающие предусмотренным в ее национальном законодательстве критериям, если таковые существуют, обладали доступом к административным или судебным процедурам для оспаривания действий или бездействий частных лиц и государственных органов, которые нарушают положения национального законодательства, относящиеся к окружающей среде».

Стоит также упомянуть, что Конвенция в пункте 5 требует, что Стороны обеспечивают, чтобы общественности предоставлялась информация о доступе к процедурам рассмотрения решений и рассматривают вопрос о создании соответствующих механизмов оказания помощи для устранения финансовых или иных препятствий для доступа к правосудию.

По вопросу мониторинга исполнения полезно упомянуть так называемый пост-мониторинг (последующий мониторинг), который является элементом процедуры ЕЭК в соответствии с Конвенцией Эспо.

2.6. Организационные вопросы

Повестка дня на XXI век требует от правительств, в соответствии со специфическими условиями страны, развивать и усиливать законодательные меры (методы), необходимые для создания неправительственными организациями консультативных групп, и обеспечивать право НПО защищать интересы общественности с помощью судебных дел.

Международное право по окружающей среде пока не разработало подробные положения для выполнения основного обязательства образовывать организационные структуры для осуществления сотрудничества с общественностью или ЭКО. Предложения по этому вопросу, вызванные скорее некоторыми неясными положениями Руководящих принципов ЕЭК, обсуждались во время переговоров по Орхусской конвенции. Элементы проекта Конвенции предусматривали, например, что будут назначены специальные правительственные чиновники, а ответственность будет поручена омбудсману (чиновнику, рассматривающему претензии граждан к правительственным служащим). Однако, Конвенция не предусматривает каких-либо четких обязательств по этому вопросу.

2.7. Финансовые вопросы

В свете международного права это считается до сих пор новым вопросом. Что касается принципов финансирования и, как указано в Повестке дня на XXI век, следует отметить, что собственные ресурсы организаций не являются достаточными. Согласно Руководящим принципам ЕЭК, Декларации министров и Орхусской конвенции экологическим НПО необходимо оказывать достаточную помощь.

ГЛАВА 2

Обзор ситуации за рубежом

1. Статус и роль ЭКО

Право на собрания сегодня общепризнанное и гарантированное конституцией право всех демократических стран. Законы, регулирующие создание ассоциаций, довольно либеральны и не ограничивают людей, желающих сформировать группу для выражения, пропаганды и защиты определенных ценностей, которые они считают ценными (за исключением, конечно, образования ассоциаций расистов, фашистов и, в некоторых странах, коммунистов).

В развитых демократических странах правовая структура не только гарантирует право на образование ассоциаций, но также обеспечивает условия для их выживания в свободной рыночной экономике. С этой целью, ассоциации, провозгласившие себя некоммерческими организациями, пользуются специальным статусом. Этот статус включает в себя специальное обращение со стороны государственной администрации, особенно в вопросах налогообложения. Однако такой статус подразумевает также определенные обязательства, касающиеся прозрачности их деятельности, источников дохода, расходов и т.п.

В большинстве стран НПО не только имеют право на существование и их независимость гарантируется, но также признано, что “третий сектор” является неизбежным элементом самого существования демократической страны, в которой правит закон. Концепция такой страны в Европе долгое время следовала традиции XIX века, в соответствии с которой парламенты принимают законы, администрация выполняет эти законы, а полиция и прокуроры следят за соблюдением закона. Однако недавно эта традиционная концепция демократической страны, где правит закон, стала, в общем, обогащаться некоторыми идеями, которые получили развитие в 60-е и 70-е годы в США, в частности сопровождаясь развитием федерального закона об окружающей среде. Эти новые идеи включают в себя гражданское общество, прозрачность принятия решений, интерактивную демократию и т.д. Все это связано с признанием того, что “третий сектор” обладает правом иметь и выражать свое мнение.

Осуществляя это право, он равным образом уполномочен представлять интересы общественности как государственные органы, несмотря на то, что в противоположность последним не имеет мандата, вытекающего из демократических выборов (хотя с политологической точки зрения демократически избранные советы организаций, в которые входят сотни тысяч членов, могут рассматриваться как способные обратиться за таким мандатом). Практически единственной демократической страной мира, где эта роль НПО отрицалась, была Чешская республика, в которой официальная позиция правящей партии и Правительство Вацлава Клауса заключалась в том, что само существование и деятельность НПО является, в сущности, препятствием в отношениях между правительством и гражданами. Однако следует добавить, что такую позицию занимали не все в Чешской республике, а наоборот, другие политические партии и Президент Гавел критиковали ее.

Статус и роль ЭКО обычно соответствует статусу и роли НПО в данной стране. В некоторых странах, тем не менее, как, например, в Нидерландах, официальные документы или правовые тексты четко признают специальную роль ЭКО в развитии и усилении политики и права в области окружающей среды.

2. Правовые аспекты

2.1. Доступ к информации

Концепция доступа к информации касается отдельного правового учреждения. Это не связано с доступностью к определенной информации, вытекающей из членства в консультативных органах или из участия в административных или судебных разбирательствах. Доступ к информации – это открытость администрации и доступ к правительственным документам вне любых нерешенных рассматриваемых процедур. Это право не предоставляется только НПО. Во всех демократических странах это право предоставлено каждому человеку.

В большинстве стран, где экологическая информация подлежит открытию, это гарантируется законодательством с помощью Законов о свободе информации (ЗСИ), которые являются общецелевыми законами, применяемыми ко многим видам правительственной информации. Это означает, что обычно право на доступ к информации не ограничивается только экологической информацией, а охватывает

всю (за исключением установленной законом) информацию и документы, имеющиеся в распоряжении государственной администрации. И это право предоставляется каждому человеку, т.е. доступ к информации не связан с участием в любом из расследований и не требует демонстрации особого интереса, правового или фактического.

Происхождение правовых гарантий на свободу информации восходит к Шведскому Акту о свободе прессы и доступе к правительственным документам от 1766 года. Однако, в качестве модели законодательства, которое регулирует всеобъемлющий способ, сопряженный с правовыми вопросами, обычно рассматривается Законодательный акт о свободе информации от 1966 года (являющийся частью Административно-процессуального акта США), из которого все законы такого типа называются ЗСИ. Достаточно интересно, что ЗСИ были приняты не только в странах, известных своими “открытыми правительствами” (такими как: США, Канада, Швеция, Австралия, Новая Зеландия, Норвегия или Нидерланды), но также во Франции (с 1978 года), которая имеет административную традицию, далекую от концепции открытости администрации. На другом полюсе находится Великобритания и, в некоторой степени, также Германия, где традиция официальной секретности сильно мешает введению ЗСИ применительно ко всей государственной информации (например, в Великобритании до сих пор действует Закон об официальных секретах от 1911 года, в соответствии с которым раскрытие правительственной информации, если это специально не разрешено, любым из сотрудников государственного органа, считается преступлением.

Во многих странах, за исключением ЗСИ, существует другие законы, направленные на обеспечение свободы государственной информации. Сюда включены конституционные права на доступ к информации или законодательство, как, например, Законодательный Акт правительства США Sunshine от 1976 года, в соответствии с которым обеспечивается открытость и доступность общественности (за исключением установленного законом) на все встречи коллективных правительственных органов.

В Европе особого внимания заслуживает Директива 313/90/ЕЭС о свободе доступа к информации по окружающей среде. Основной ее целью было усиление охраны окружающей среды, однако, в некоторых странах (например, в Великобритании) она оказала большое значение на развитие полной прозрачности правительств. В настоящее время во всех странах ЕС и некоторых восточно-европейских странах

(например, Венгрии и Словении) уже существует законодательство, обеспечивающее доступ к экологической информации. Стоит упомянуть, что в странах, где открытость администрации явилась чем-то новым, осуществлению Директивы 313/90/ЕЕС предшествовало постепенное расширение объема доступа, в основном через создание государственных регистров. Например, в Великобритании это были регистры обобщенных разрешений на загрязнение, регистры на разрешение отходов, регистры разрешений на планирование и т.п. – все эти регистры содержат данные о каждой особой установке/оборудовании, а именно: заявление на разрешение, само разрешение, документацию относительно инспекций и принудительных мерах.

Директива 313/90/ЕЕС также как и любой ЗСИ – это ограниченное средство для запроса на информацию об окружающей среде. Во-первых, она обеспечивает доступ только к той информации, которая уже имеется у администрации (не у законодательных органов, а тем более не у частных лиц или компаний). Более того, она обеспечивает доступ только к той информации, которая в любом случае собрана администрацией, и обычно не возлагает дополнительные обязанности на администрацию по сбору информации и не гарантирует, что администрация владеет точной информацией. Например, ЗСИ в Польше будет иметь небольшое значение для человека, который хотел бы получить информацию о транспортировке опасных веществ в местности, в которой он проживает, так как до сих пор не существует четкой системы контроля и сбора данных по этому вопросу. Другими словами: ЗСИ гарантирует раскрытие информации, но не гарантирует, что эта информация имеет какую-нибудь ценность. Дополнительным недостатком является то, что ЗСИ требует, чтобы запросы на информацию были достаточно точными (например, запрос не может звучать так: “все о загрязнении воздушной атмосферы в Польше”). Помня о том, что человек, запрашивающий информацию, должен иметь определенные знания об информации, требующей раскрытия, может случиться так, что определенная информация никогда не будет раскрыта, так как никто не думает, что такая информация существует и, тем самым, никто не сможет сделать достаточно точного запроса, который приведет к раскрытию этой информации.

Вышеуказанные недостатки ЗСИ приводят к тому, что страны вынуждены принимать другие законы, которые гарантируют, что администрация собирает и делает доступной определенную информацию или, что определенную информацию можно получить

прямо от “загрязнителей”. Эти дополнительные механизмы доступа к информации включают:

- защиту whistleblower;
- само-мониторинг, ведение записей и отчетности;
- законы, требующие сбора и хранения информации и данных исключительно в целях раскрытия (обычно в форме регистров или публикаций). Наиболее известный пример такого типа активного раскрытия информации является Кадастр Соединенных Штатов о токсических выделениях (КТВ). Эта национальная база данных, в которую собраны отчеты компаний, отвечающие определенным критериям об их выбросах перечисленных токсических веществ. Роль кадастра заключается в том, чтобы любой человек, имеющий компьютер и модем (существует также и традиционная форма, но на это уходит больше времени), мог получить данные о том, какие компании осуществляют выбросы, какие химикаты выбрасываются, в каком количестве по отношению к средней величине в любой части страны. Следует добавить, что составление КТВ считается одной из наиболее успешных программ экологического права США. Необходимо подчеркнуть, что это не только информация, но и профилактика: как показали исследования, риск оказаться в верхней части списка загрязнителей и в результате этого влияние на конкуренцию, заставляет компании осуществлять программы добровольной профилактики загрязнения. Положительный опыт Соединенных Штатов, касающийся КТВ, поощряет многие европейские страны (и ЕС) последовать этой модели;
- законы, требующие проведения определенных исследований или тестов, чтобы раскрыть полученные данные общественности. Такие обязательства могут быть возложены либо на администрацию, либо на “загрязнителей”, или, как в соответствии с CERCLA США, закон может обеспечить финансовую поддержку со стороны правительства (до 50.000 USD) группам граждан, на которых действовали выделения токсических химикатов, провести независимое расследование на месте;
- законы, предписывающие компаниям прямо сообщать о потенциальном риске, в основном связанном с применением, выделением и удалением. Эти законы (часто называемые Законами о Праве на знание) обеспечивают очень подробный

способ информирования о событиях (авариях): когда, каким образом и кто должен быть проинформирован, или о способах предотвращения таких аварий. Правом на такое знание обладают обычно органы власти, рабочие, подвергающие себя риску и местные общины. Наиболее известными примерами последнего являются Директива 501/82 ЕС “Севесово” и Закон США о планировании в случае чрезвычайных ситуаций и реализации прав общин на информацию 1988 года. Оба эти документа возникли как реакция на последствия экологических катастроф, связанных с химикатами (соответственно: Севесово в Италии и Бхопал – в Индии) и оба требуют от компаний, представляющих потенциальный риск, подготовку планов в случае чрезвычайных ситуаций и распространение их среди местных общин;

- подготовка экологических аудитов независимыми и надежными аудиторами и ознакомление общественности с результатами проверки.

2.2. Участие в выработке политики и законотворчестве

Для современных демократических стран характерны прозрачность процессов принятия решений и открытость администрации к участию общественности, особенно в разработке проектов законов, правил, политики и т.п. Широкое участие общественности в подготовке таких документов позволяет, как видно из опыта западных стран, достичь не только образовательных целей или смягчить отрицательное отношение к решениям по спорным вопросам, но также позволяет предотвратить серьезные ошибки в технике законодательства, которые впоследствии могут привести к проблемам осуществления.

Для обеспечения реального участия общественности в процессе выработки политики и законотворчестве, административные органы должны не просто информировать и выслушивать комментарии общественности о предложенных документах, но должны выработать механизмы, позволяющие общественности участвовать во всем процессе, до подготовки формального проекта документа. Эти механизмы включают в себя право консультативных комитетов представлять петицию на новую политику/закон/правило, извещение общественности о начале подготовки новой политики/законов/правил, встречи для обсуждения процедур, консультации и т.п. Лучшим примером такого механизма служит, вероятно, Процедура комментариев и замечаний в процессе установления правил в США.

В разных странах участие ЭКО (и даже в соответствии с разными законами в одной стране) принимает разный масштаб и формы в зависимости от общих норм, касающихся участия общественности. Стоит отметить, что, однако, даже наиболее развитые законодательства (например, в США) обеспечивают участие общественности, обеспокоенной установлением существенных правил, а агентства могут опустить эту процедуру общественного участия, если это “неприемлемо и противоречит общественным интересам”.

Типы участия общественности

Существует три типа участия общественности:

- a) участие представителей всех заинтересованных сторон;
- b) ЭКО имеют специальные права на участие;
- c) Участие, основанное на принципе “каждый человек”

Дополн. a) Португалия может служить примером, где участие общественности основано на принципе представительности основных заинтересованных сторон. Этот принцип происходит из Структуры Закона об окружающей среде от 1987 года, который требует проведения консультаций о политике, планах, правовых документах и конкретных решениях с различными социальными группами, а именно: с промышленными кругами, ЭКО, местными общинами. Основной формой реализации этого принципа является создание специальных советов (или так называемых консультативных органов), в которых закон гарантирует участие представителей разных заинтересованных сторон (включая везде ЭКО). Эти органы могут быть постоянными (например, Национальный совет по планированию) или для определенного конкретного случая.

Дополн. b) Германия и Франция – примеры стран, где ЭКО имеют специальные права на участие. В обеих странах эти права не имеют общего применения и охватывают только определенные вопросы в соответствии с определенными законами и применяются только по отношению к ЭКО. Так, например, в Германии Федеральный акт об охране природы от 1976 года обеспечивает участие “признанных” (enerkannt) ассоциаций в процедурах, касающихся подготовки как постановлений, программ и планов, связанных с защитой природы, так и конкретными решениями о влиянии на природу. Официальное признание выносится федеральными и земельными министрами, ответственными за охрану природу, которые проводят оценку соответствия ассоциаций требованиям, установленным законом:

некоммерческий характер деятельности, подтвержденный налоговыми органами, открытость принять каждого, желающего поддержать проводимую деятельность, цели должны включать охрану природы и подтверждение реальной деятельности в этой области. Во Франции наделяются специальными правами также только “признанные” ассоциации („associations agrees”), т.е. ассоциации, признанные министром, отвечающим за охрану природы или префектом. Круг вопросов, на которые распространяются специальные права для участия, шире, чем в Германии: во Франции они охватывают вопросы загрязнения воды, отходов и общее планирование.

Дополн. с) существует два вида участия общественности, основанных на принципе “каждый человек”. Первый, где дополнительно имеются специальные права для ЭКО (например, в Ирландии сам закон предписывает извещение и консультации 4-х ассоциаций) и второй (как в США), где в принципе нет специальных прав для ЭКО или других ассоциаций, так как это может спорно рассматриваться как предпочтение интересов одних интересам других, а это нарушает конституционный принцип равенства прав.

2.3. Участие в принятии решений

2.3.1. Права на участие общественности в целом

Процессуальные механизмы участия общественности (УО) в процедурах, касающихся разрешения на конкретные проекты или деятельность, практически те же самые, как и уже описанные механизмы относительно УО в выработке политики и законотворчестве.

В целом, существует два вида процедур экологического разрешения: разработка разрешений на контроль (разрешения на планирование, формирование согласия и другие процедуры в соответствии с Оценкой влияния на окружающую среду), и разрешений на контроль загрязнения (выделения, шум и т.п.).

В США эти два вида разрешений не слишком отличаются друг от друга. Отсутствие всеобъемлющей федеральной системы планирования использования земли и схожесть процедур для экологического разрешения и ОВОС (доктрина функциональной эквивалентности) делает УО в обоих случаях почти идентичным. Они основаны, как и в случае с Процедурами комментариев и замечаний в процессе установления правил, на принципе “каждый человек”, т.е. общественность извещается о начале процедуры и каждый, не

показывая своей заинтересованности, может принять участие. Процессуальные механизмы в этом случае практически такие же, как и описанные выше механизмы Процедуры комментариев и замечаний в процессе установления правил, за исключением того, что предписывается проводить более подробную ОВОС (Процесс NEPA).

Ситуация в странах-участницах ЕС немного отличается. Долгое время УО, основанное на принципе “каждый человек”, было ограничено в основном разработкой разрешения на контроль, а экологическое разрешение рассматривалось более как “технический” процесс и тем самым, УО ограничивалось только лицами, имеющими правовой интерес, и в некоторой степени ЭКО. Недавно экологическое разрешение стало все более открытым для участия общественности в целом.

2.3.2. Специальные права ЭКО

Во Франции практически все виды решений об окружающей среде требуют проведения консультаций с соответствующими комиссиями (например, комиссиями по охране участков и ландшафтов, комиссиями по гигиене), обычно действующими на уровне департаментов. Существует правило, по которому два места в такой комиссии должны принадлежать ЭКО (уже упомянутых “признанных” ассоциаций).

В Дании специальные права для ЭКО стали применяться в 1917 году. Закон об охране природы предоставлял специальные права организации под названием Danmarks Naturfredningsforening: право начинать судебное дело по вопросу охраны природы и право на апелляцию. Другие законы предоставляли схожие права в других областях другим организациям (но только этот охватывает специальные процессуальные права, касающиеся всех сфер охраны природы и окружающей среды). В соответствии со статистикой эти права используются достаточно осторожно: правом на апелляцию воспользовались только в 2% случаев, при 50% успешном результате. Они считают, что это хорошая пропорция: если процент “выигрыша” дела был более высоким, это означало бы, что они обращаются с апелляцией слишком мало.

Как уже было указано выше, в большинстве стран УО, основанное на принципе “каждый человек” – это текущий порядок, существующий практически для всех экологических разрешений. Более того, некоторые страны пришли к заключению, что проведение такой процедуры требует специальных навыков, и должно быть поручено лицам, независимым от органа, выдающего решения. Такие лица обычно имеют очень широкие полномочия (скорее всего

полномочия для расследований), и их задача состоит в заслушивании всех заинтересованных сторон, проверке доказательств, оценке и представлении рекомендаций тем, кто принимает решения. В США эту роль выполняют судьи административного права, в Великобритании – инспекторы по планированию (в особо спорных или важных случаях назначаются известные юристы, и за каждый такой случай они получают до 40.000 фунтов стерлингов), во Франции – это так называемые комиссары *enqueters*, назначаемые президентом компетентного административного суда. Во Франции эту роль обычно исполняют ЭКО. В Чешской республике существует подобная практика, однако, не столь формально обеспеченная законом. Местные органы власти нанимают специализированные ЭКО для проведения полного процесса консультации в отношении спорных разрешений на планирование. Роль таких ЭКО состоит в том, чтобы убедиться, что местная община точно проинформирована обо всех аспектах (экологическом, экономическом социальном) предлагаемого проекта развития, и эти выводы ОВОС точно осмыслены, а местная община может принять непредвзятое решение, не руководствуясь эмоциями, о том хотят ли они осуществления этого проекта или нет.

2.4. Участие в мониторинге и принудительных действиях

Одним из методов привлечения активности общественности и озабоченности по достижению целей является предоставление прав, касающихся мониторинга исполнения и принудительных методов экологического права.

2.4.1. Мониторинг исполнения

Мониторинг исполнения может принять, по крайней мере, две следующие формы:

- мониторинг района
- инспекция.

Мониторинг района обычно не требует специальной правовой базы. Он обычно проводится массовыми организациями. Например, в Великобритании ассоциация *Angling Association* предприняла кампанию по предоставлению отчетов о нелегальных выбросах и обеспечивает своих членов специальными инструкциями о том, как проводить мониторинг, регистрировать и хранить доказательства о сообщенных случаях. В США группа под названием Лига Исаака Уолтона обучает граждан проводить мониторинг местных течений.

Эти граждане затем извещают национальную расчетную палату, которая в свою очередь сообщает об этом в агентства штатов и федеральные агентства. Несмотря на то, что программа основана на добровольных работах, она получает финансовую поддержку от агентств.

Участие общественности в инспекции требует четкий, установленный законом мандат. Например, Законодательный акт о воде в Аргентине разрешает частным лицам, которые жалуются на определенные объекты, участвовать в их инспектировании. В Аргентине ЭКО также участвуют в инспекторских проверках, проводимых государственным агентством (для предотвращения коррупции). Агентство составило список ЭКО, заинтересованных участвовать в таких инспекторских проверках и заранее за 24 часа извещает одну из них о готовящейся инспекторской проверке. Название объекта, который подлежит проверке, остается в секрете, до тех пор, пока инспекторы не приедут на этот объект. Представители ЭКО могут только наблюдать за процессом инспекторской проверки, а не участвовать прямо, задавая вопросы или беря образцы.

2.4.2. Соблюдение закона

В США большинство законов об охране окружающей среды содержат положения о “гражданском иске”, позволяющем гражданам возбуждать дело против нарушителей установленного законом режима.

Такие положения о гражданских исках восходят своими корнями к праву США более 200 лет назад. С 1790 года граждане США имели возможность в ограниченных случаях возбуждать дело о защите определенных общественных прав – тех, которые были предоставлены законов всему населению в целом. Эти гражданские дела использовались, чтобы усилить федеральные законы в разнообразных областях - от действий против трестов до защиты потребителей. В положениях о гражданских исках говорится о создании “частных доверенных”, чтобы даровать каждому право наблюдать за соблюдением закона против других граждан.

Несмотря на то, что концепция гражданского иска не новая, законы, позволяющие гражданам осуществлять наблюдение за выполнением законов по окружающей среде, являются уникальными. В большинстве других областей, где разрешаются гражданские иски, личный экономический интерес, например интерес исправить несправедливую конкуренцию или предотвратить мошенничество, должен совпадать с требуемыми правами общественности. Однако в гражданских исках по соблюдению законов об охране окружающей среды,

не такого условия. Законы по окружающей среде действительно предоставляют гражданам полномочия представлять интересы общественности. Экологический гражданский иск, в его самой сильной форме, можно охарактеризовать, как разрешение гражданам предъявлять иск от имени самой окружающей среды. США, однако, довольно уникальны в этом отношении: только в нескольких других странах государство предоставляет гражданам такие расширенные права.

Несмотря на то, что законодательство Европейского Союза разрешает организациям предъявлять иск правительствам за нарушение законов ЕС, но это требует внесения соответствующих законов в каждое национальное законодательство, что большинство стран-участниц до сих пор не сделали. Только в Ирландии и Великобритании, как и в США, граждане могут предъявить иск против любого лица за нарушение законов об использовании воды, атмосферы или земли. Вследствие того, что существует риск, когда истцу, возможно, придется оплатить все расходы ответчика, эти иски обычно не применялись. Кроме этого, в Испании и Ирландии гражданам дается право в некоторых случаях предъявлять уголовные иски по экологическим законам. Что касается ЕС в целом, стоит отметить, что возможны большие изменения, которые будут связаны с принятием проекта Директивы о доступе к правосудию.

Законодательный акт США о чистом воздухе от 1970 года был первым федеральным законом по окружающей среде нашего времени, в котором содержится положение о гражданском иске. Это положение служит основой для разделов о гражданских исках почти каждого основного федерального закона об окружающей среде. Сегодня граждане могут предъявить иски партиям или правительству за нарушение определенных разделов законов, регулирующих вопросы об атмосфере, воде, токсичных отходах, исчезающих видах, шуме и многое другое. В соответствии со многими законами возмещение гражданам равняется возмущениям, предоставляемым федеральному агентству, обвиняемому в применении закона.

Основное положение о гражданском иске разрешает любому “лицу” (включая каждого человека, организацию или корпорацию) предъявить иск любому другому “лицу” (включая федеральное правительство), за нарушение требований данного Акта. Перед тем, как возбуждать дело, гражданин должен известить агентство штата или федеральное агентство, а также подозреваемого нарушителя о предъявлении иска. Это условие об извещении играет важную роль, так как угроза гражданского иска часто заставляет прекратить нарушение, или провести переговоры с потенциальным истцом.

В случае продолжения нарушения со стороны нарушителя и бездействия со стороны федерального агентства или агентства штата о начале судебного дела против подозреваемого нарушителя, дело может быть начато. Как только произойдет возбуждение дела, правительство не имеет права отозвать его и может повлиять на результат только путем вмешательства в дело.

3. Организационные аспекты

Практически во всех странах, где существует доступ к информации, закон обеспечивает существование специальных “сотрудников по информации” (не путать с представителем). Кроме этого, в большинстве стран в структуре министерства по окружающей среде имеется специальный сотрудник (или даже подразделение), отвечающий за связь с ЭКО. Например, почти в каждом отделе Министерства по окружающей среде Словакии есть человек, отвечающий за контакты с ЭКО в области работы данного отдела (например, защита природы, образование и т.п.).

В Венгрии в соответствии с законодательством традиционно (как и во Франции) существует ряд консультативных комитетов, в которых часть мест предназначена для представителей ЭКО. Способ назначения этих “представителей” не имеет правового определения, а это приводит к их произвольному назначению; очень часто это лица, о которых “никто не слышал”, поэтому между ЭКО возникает много противоречий. Попытка исправить эту ситуацию с назначением была предпринята Актом об охране окружающей среды от 1995 года в отношении Национального совета по окружающей среде. Его цель заключается в передаче точек зрения по вопросам политики и законодательства (включая Стратегическую ОВОС). Совет состоит из 21 члена, семь – из промышленности, семь – из академии и семь из ЭКО. Что касается последних, закон требует, чтобы они были выбраны “соответствующим образом”, что можно интерпретировать, как предоставление этого права самим ЭКО (на практике их выбирали голосованием во время ежегодных встреч ЭКО).

4. Финансовые аспекты

Наиболее всеобъемлющая система поддержки ЭКО из государственных источников была разработана в Нидерландах. Она более подробно описана в отдельной главе. Здесь, однако, стоит

привести несколько примеров из опыта других стран.

Например, в Венгрии каждый год из Есо- налога на бензин откладывается для поддержки ЭКО (в 1995 году эта сумма составила 25 миллионов форинтов, в 1996 году - 48 миллионов форинтов). Этими средствами распоряжается комитет, состоящий из 5 представителей ЭКО и 1 представителя из Министерства. Кроме этого существует специальный фонд для поддержки гражданских организаций. Средствами этого фонда (в 1996 году - 390 миллионов форинтов) распоряжается специальная парламентская комиссия. Но, возможно, самым главным источником финансирования НПО в Венгрии являются налогоплательщики, которым дано право ассигновать 1% налога, обязательного к выплате, либо в благотворительную организацию, церковь или НПО. Если они делают это, то 1% поступает в такую организацию, а не в государственный бюджет.

В Австралии ЭКО могут получить гранты, как из государственного бюджета, так и из фондов Сообщества. Например, существующим во всех штатах организациям, которые предоставляют бесплатные консультации по экологическому праву, оказывается поддержка в объеме 150.000 долларов основных грантов каждая.

В Великобритании финансирование ЭКО разрешено положением закона, в соответствии с которым определенная часть государственных средств откладывается ежегодно (около 1,3 миллиона фунтов стерлингов в 1996 году). Этот фонд известен под названием Фонд действий DOE. Каждый год DOE утверждает типы проектов, которым будет отдано предпочтение. Любая организация может обратиться за поддержкой и получением средств до 50% от расходов проекта (дотация на время и оборудование может считаться как часть других 50%). Только 25% заявок получают успешное решение. Правительство на практике больше одобряет не вызывающие споров проекты (например, выращивание деревьев), чем те проекты, которые имеют большую политическую окраску (тем не менее последние также могут получить грант, за исключением тех, которые могут начать иск против правительства).

Признание благодарности

Эта глава, за исключением личных интервью, номеров телефонов и электронной почты, основана на следующих работах:

1. *Права на участие и тяжбу, предоставленные ассоциациям по окружающей среде в Европе*, под редакцией М. Фура, Герхарда Роллера, Исследования ELNI, Издательство Питера Ланга, Франкфурт-на-Майне – Берн – Нью-Йорк - Париж.
2. *Руководство по принятию решений в области окружающей среды*, М. Тот Наги, М. Боумэн, И. Дусик, Е. Ендрощка, С. Тек, К. ван дер Свип, Е. Злински, REC, Будапешт 1994.
А также Отчеты Института экологического права, Вашингтон (имеются на английском и польском, PELA, Вроцлав):
3. *Участие общественности в законах по окружающей среде*, 1991,
4. *Механизм доступа к информации*, 1993,
5. *Роль граждан в процессе соблюдения законов об окружающей среде*, 1992.

ГЛАВА 3

Нидерланды

1. Статус и роль общественных организаций по охране окружающей среды

Почти в каждой цивилизованной стране свобода людей объединяться в группы регулируется конституцией. В Нидерландах на практике существуют три типа организаций по окружающей среде (ЭКО): стихтинген (фонд), ассоциации и рабочие группы (неформальные ассоциации людей, временно действующие при решении простых вопросов).

Один основной исторический факт в особенности занимает сотрудничество между ЭКО в области охраны окружающей среды и охраны природы и администрацией. После второй мировой войны и испытаний нацистской пропаганды голландское общество стало очень чутко относиться к влиянию государства на средства связи и образование. Вопрос связи государство-гражданин стал предметом анти-пропагандистских дебатов, и вследствие этого, правительству понадобились посредники для связи между государством и гражданами, так как это в их глазах стало недостойным доверия.

Более 2-х миллионов человек из 16 миллионов всего населения Нидерландов входят в многочисленные ЭКО в области окружающей среды, охраны, потребительства и солидарности с туземным населением или развивающимися странами. Многие из этих ЭКО имеют профессиональные кадры и к их голосу прислушиваются при выработке и осуществлении политики в области окружающей среды и развития Нидерландов. Даже если финансирование голоса осуществляется правительством, тем не менее, этот голос может быть довольно критичным. Экологическое движение состоит из трех уровней, которые будут кратко охарактеризованы ниже.

На национальном уровне в основном существуют крупные организации с большим числом членов (чаще всего называемые членами на бумаге), либо другие организации, которые в основном ориентированы на знание. Крупнейшие организации – это организации консерваторов, состоящие из многочисленных членов. Структуры этих организаций различны: одни основаны на членстве физических лиц,

другие – на членстве организаций, а некоторые содержат оба вида членства. Обычно только крупная организация ориентирована на обучение вопросам окружающей среды и в основном действует на региональном или местном уровне.

На региональном уровне в основном действуют так называемые провинциальные (областные) федерации по охране окружающей среды, которые основаны только на членстве организаций. Они оказывают поддержку местным ЭКО, осуществляют мониторинг политики по охране окружающей среды на провинциальном уровне и гарантируют последовательность действий. Вследствие своей роли они по своему характеру чаще всего просто умеренны во взглядах; на национальном и местном уровнях им характерен радикализм. Региональная федерация провинции Оверихссел к концу 1994 года насчитывала 91 членов-организаций и это число постоянно растет.

На местном уровне существует много организаций по охране окружающей среды, которые в основном носят стихийный характер. Местные организации и фонды занимаются многочисленными видами деятельности, которые простираются от образования в области окружающей среды и охраны природы на практике до выступлений против инвестиций, которые могут повлиять на окружающую среду. Несмотря на то, что прямое участие в этих организациях часто сокращается по мере возрастания в Нидерландах индивидуализма, членство на бумаге осуществляет финансовую деятельность определенного уровня.

Доходы, получаемые голландским обществом от деятельности групп по охране окружающей среды, определяются высоким уровнем членства в Нидерландах и большими индивидуальными инвестициями, которые осуществляются чаще всего на стихийном уровне. В свое свободное время многие граждане Нидерландов участвуют в охране окружающей среды и природы. Тот факт, что такие большие группы людей вовлечены в эту деятельность, указывает на уместность защиты окружающей среды и природы, как с политической, так и с социальной точек зрения и служит основой для получения поддержки со стороны национальной администрации и, особенно, Министерства по охране окружающей среды. С помощью реально определенного и хорошо разработанного плана-политики министерство создало такую ситуацию, когда выполнение этой политики осуществляется не только сотрудниками этого министерства, но и группой добровольцев, не получающих плату и насчитывающих около 1 миллиона человек. Это делает политику относительно более эффективной и действенной.

Определенная функция ЭКО в целом заключается в следующем: начальная выработка политики, мониторинг политических сил в интересах окружающей среды (в отличие от союзов и ассоциаций работодателей), осуществление политики, образование и информирование общественности.

2. Правовые аспекты

2.1. Доступ к информации

В настоящее время голландская демократия носит очень открытый характер, и только некоторая информация считается секретной. Это имеет важное историческое основание. До второй мировой войны Нидерланды были разделены на религиозные различные и политические группы. По каждому виду общественной деятельности существовала равноценная организация, связанная с одной из этих групп. Существовали союзы католиков, протестантов, социалистов и либералов, ассоциации работодателей, партии и радиостанции. Сила этих групп была связана с чрезвычайной лояльностью членов, входящих в эти группы. Католики были членами Католического Союза, голосовали за Католическую партию, слушали католическое радио и т.п. Центральное руководство страны почти равным образом делилось между указанными группами, а в политическом центре существовала политическая система, основанная на принципах приспособления и умиротворения, с целью сохранения граней между группами на более низком уровне. В середине шестидесятых эта система стала распадаться. В результате обратной реакции на так называемый правящий стиль правления страной на сцене появилась чрезвычайно более открытая система.

В настоящее время законодательство Нидерландов действует в соответствии с Директивой 313/90 ЕС. Только государственные и промышленные секреты являются исключением. Государство обязано предоставлять информацию каждому, кто запрашивает ее.

2.2. Участие в создании политики и законодательства

ЭКО в Нидерландах играют важную роль в процессе участия при создании политики и законодательства. В одной из главных публикаций по политике в области окружающей среды, написанной в восьмидесятые одним из министров по охране окружающей среды,

был описан так называемый цикл проблем окружающей среды. В этом цикле было выделено четыре фазы. Первая фаза представляла собой фазу изучения, когда ученые изучали вопрос и выясняли возможные проблемы, связанные с этим вопросом. Вторая фаза представляет собой период, когда ЭКО вникают в проблему, доносят ее до общественности, и в этот момент она становится политическим вопросом. Во время третьей фазы предлагаются пути решения проблемы и принимаются политические решения в ситуации большого внимания со стороны общественности. Во время последней фазы проблема решается, а соблюдение мер по выполнению требует только некоторого внимания со стороны общественности. Таким образом, Министерство наделило ЭКО ролью основных консультантов, мобилизующих мнение общественности для определения и введения эффективных мер.

По вопросу, связанному с ЭКО последний план-политика по охране окружающей среды гласит: *«Взаимодействие между формулировкой и выполнением политики в области окружающей среды находится под влиянием большого числа различных субъектов общества, не входящих в правительство, а именно неправительственных организаций. Эти ЭКО, включая особенно организации, представляющие интересы охраны окружающей среды, играют решающую роль в разработке политики. Эта роль облегчается с помощью введения и расширения неформальных консультаций между этими организациями и центральным правительством. Эти организации должны быть вовлечены в процесс принятия решений на более ранней стадии. Условия дотаций будут видоизменены, и это приведет к увеличению профессионализма в этих организациях. ЭКО, при желании и в соответствии со своими основными задачами, смогут оказывать значительное воздействие на согласованность при уяснении политики и обеспечении благоприятных условий. В процессе адаптации к событиям и направлениям, существующим в обществе, эти организации могут быть более гибкими, чем государственные органы. По этой причине очень важно более тесно привлекать ЭКО к реализации политики охраны окружающей среды. Правительство должно работать с такими организациями для определения мер по осуществлению политики, подходящей для них, и для выявления областей, в которых следует улучшить взаимоотношения. ЭКО нужно поощрять к составлению соглашений (например, созыв собраний) с целевыми группами для реализации политики в области охраны окружающей среды. Хорошее сотрудничество должно быть основано на выявлении общих интересов между правительством и этими организациями».*

2.3. Участие в принятии решений

В Нидерландах активно пользуются правом на информацию по решениям, подготовленным администрацией, от которых требуется публиковать определенную информацию. Независимые граждане и общественные организации по окружающей среде должны реагировать на такого рода информацию немедленно, в противном случае они потеряют свое право на апелляцию. Кроме подачи на апелляцию существует еще одна возможность, а именно: временное обращение или приостановление. Такой шаг отсрочит прямое выполнение решения, на которое была подана апелляция. При таких административных процедурах любое физическое лицо может подавать апелляционную жалобу. В некоторых случаях и процедурах для подачи жалобы требуется доказать особую заинтересованность. Это хорошо заметно в письменном законе, но на практике повлиять формальной жалобой на решения достаточно трудно. Например, это может произойти вследствие недостатка финансов или экспертизы.

Общественные организации по охране окружающей среды играют важную роль в повышении участия общественности при принятии решений по окружающей среде. Многие крупные ЭКО и особенно ЭКО на провинциальном уровне (так называемые провинциальные федерации) оказывают помощь местным ЭКО и отдельно гражданам при подаче жалоб по решениям, которые они считают вредными для окружающей среды. Для выполнения этих задач используются публикации и так называемые «телефоны окружающей среды», которые устанавливаются чаще всего при поддержке региональных властей. Власти провинций и центральная власть оказывают поддержку таким видам деятельности для усовершенствования обращений, чтобы они могли отвечать на эти жалобы более качественно и в последующем уменьшить количество обращений. Причастность провинциальных ЭКО к процедурам обжалования часто приводит к тому, что они менее эмоциональны и более существенны, а сами обжалования составляются коллективно группой людей, а не индивидуальными гражданами

2.4. Участие в применении и контроле законов

Возможности ЭКО Нидерландов участвовать в осуществлении и контроле довольно небольшие, но некоторые виды деятельности в этой области все же существуют. Очень популярны среди ЭКО так называемые телефоны окружающей среды. Это открытые для

общественности телефоны, по которым можно высказать жалобы по вопросам окружающей среды в своей округе. В дальнейшем эти жалобы в основном передаются в ответственные органы, которые предпринимают действия по этим жалобам. Затем эти действия проверяют ЭКО, тем самым, давая контролирующему органу дополнительный импульс для быстрее действий. Еще одним примером участия в осуществлении и контроле законов являются так называемые наблюдательные ЭКО, проводящие мониторинг особенно по вопросам загрязнения воды. Такая деятельность проводится очень активно, и некоторые наблюдательные ЭКО на основе полученных данных обращаются в суд, а судебные разбирательства становятся наивысшим достижением их работы.

3. Организационные аспекты

Кроме возможностей участия общественности, гарантированных законом, в начале семидесятых движение за охрану окружающей среды Нидерландов получило возможность участвовать и влиять при помощи Советов помощников и консультантов. Как и любое министерство Нидерландов, министерство по охране окружающей среды пыталось обязать своих «клиентов» образовать специальный консультативный совет, Центральный совет гигиены окружающей среды, в который входит много комиссий. Кроме этого, ЭКО также участвуют в других советах указанных министерств, связанных с окружающей средой. Тот факт, что ЭКО Нидерландов имеют хороший доступ к элите, принимающей решения, указывает на то, что нет необходимости создавать более прямые организационные структуры, такие как директора по связям.

Ситуация на местном уровне имеет более специфичный характер: каждый орган имеет специальное контактное лицо по вопросам образования в области окружающей среды. Это вызвано тем, что развитие стабильной сети для распространения образовательных материалов по окружающей среде только одними ЭКО неосуществимо, поэтому местные органы власти в этом случае оказывают поддержку. Такие контактные лица для ЭКО являются дополнительным преимуществом этой системы.

4. Финансовые аспекты

Нидерланды обладают наиболее интенсивной системой финансирования ЭКО, и поэтому этот вопрос особенно вызывает интерес в данном исследовании. Определенные решения по

финансовым вопросам могут послужить примером для других стран и помогут выработать всеобъемлющую систему. Важным документом, позволяющим ЭКО получать финансирование, является решение о взносах в общественные организации и окружающую среду под № 423. Это решение дает очертание системы взносов, предназначенных для выполнения проектов и разработку, которые могут быть выделены ЭКО.

4.1. Внутреннее финансирование ЭКО

В некоторой степени ЭКО должны доказать обществу, что беспокойство общественности для них имеет важное значение, поэтому одной из наиболее прямых форм выражения значимости является членство. Кроме этого, членство или дотации для большинства национальных голландских ЭКО являются важнейшим источником получения прямых доходов. Например, крупнейшая голландская организация по защите природы в 1990 году получила 9.500.000 голландских гульденов от членских взносов; Гринпис Нидерландов в том же году получил около 18.000.000 голландских гульденов. Более того, для увеличения своего бюджета многие организации осуществляют коммерческую деятельность. Внутреннее финансирование имеет большое преимущество для ЭКО, так как бюджет становится более гибким, тем самым они могут рассчитывать на своих членов при использовании этих средств. Для поддержания членства одной из основных статей затрат этих организаций является публикация собственного журнала. На региональном уровне доходы от внутреннего финансирования не очень большие и составляют около 5% от общего бюджета, но в этих организациях основной доход приходится на натуру и поступает от работы добровольцев или от деятельности по контракту. Особенно развито участие добровольцев на местном уровне. Этот вид доходов составляет более 80% годового дохода (необходимо помнить, что заработная плата в Нидерландах очень высокая).

4.2. Эксплуатационное финансирование

Такое финансирование часто поступает от администрации и предназначено для покрытия основных расходов, таких как общее руководство, и является частью накладных расходов. В этом случае Решение № 423 разрешает организациям получать финансирование

от реализации своих стратегических планов. Министерство финансирует только до 80% статьи годового бюджета на покрытие основных расходов координационного пункта или секретариата, которые поддерживают группу добровольцев, либо в случае национального сотрудничества минимум 10 организаций. В других случаях министерство может оказать поддержку до 50% размера расходов.

В целом местные организации финансируются муниципалитетами, провинциальные организации – органами власти провинций, а национальные организации – национальными органами. На местном уровне эти субсидии имеют характер поддержки натурой: местные органы часто предоставляют организациям место для проведения встреч и собраний и организуют эти встречи. Такой вид финансирования приводит к тому, что местные органы власти начинают просто манипулировать этими организациями, и такой вид финансирования часто становится объектом критики системы финансирования Нидерландов. Тем не менее, это привело к тому, что финансовое состояние движения по охране окружающей среды стало чрезвычайно стабильным, и оно смогло развиваться профессионально. Кроме этого, такое финансирование уменьшает число административных сотрудников, так как организации должны представлять счета только по этому специфическому расходу.

4.3. Контрактное финансирование

В некоторых случаях местные органы власти, национальная администрация или провинциальная администрация заключают контракты с ЭКО на выполнение задач, входящих в их сферу обязанностей, которые носят долгосрочный характер. Хорошим примером этого является связь и образование в области окружающей среды и охраны природы. Такое финансирование часто сопоставимо с эксплуатационным финансированием, но в этом случае организации рассчитывают на выполнение определенного контракта. Довольно уникальным явлением являются дотации крупным организациям по охране природы в форме закупок, что позволяет им приобретать довольно большие участки в Нидерландах. Такой способ финансирования дает органам власти возможность осуществления своей политики в так называемом частно-общественном финансировании. ЭКО получают такое финансирование чаще всего на выполнение определенных специфических задач, таких как: консультации или связь с целевыми группами политики окружающей

среды или образование в области окружающей среды. Такое финансирование часто замещается финансированием на содержание, и в прошлом часто заменялось одно другим. Большим преимуществом является то, что контрактное финансирование не приводит к такой зависимости, как финансирование на содержание, так как оно связано со специфической задачей. Так как такое финансирование имеет преимущество, оно скорее сокращает, чем увеличивает административные потребности.

4.4. Проектное финансирование

В Нидерландах очень распространено проектное финансирование, особенно на краткосрочную деятельность (до 5 лет) и подходящую для такого финансирования. Проекты в основном относятся к деятельности или инвестициям, имеющим новаторский характер и в дальнейшем должны финансироваться средствами из частных источников, т.е. они должны быть инновационными и первоначальными. Регулярные задачи органов власти никогда не могут быть предметом такого финансирования, поэтому образование и связь по вопросам окружающей среды едва ли получают проектное финансирование. Одна из проблем такого финансирования заключается в том, что оно требует больших административных затрат и поэтому считается относительно дорогим. Более того, проектное финансирование не стимулирует образование стабильных и финансово разумных ЭКО. Однако это является одним из средств сокращения деятельности движения по охране окружающей среды и часто более эффективно для прямого осуществления политики окружающей среды.

5. Дискуссия

Из данного текста становится ясно, что ЭКО считаются ценными партнерами в осуществлении политики окружающей среды. Они играют важную роль как стратегические партнеры министерства по охране окружающей среды, тем самым, оправдывая свое существование. Чтобы поддерживать хорошие контакты с этими организациями министерство решило в некоторых случаях поддерживать их деятельность с помощью общественных средств. Выше было указано, что голландская администрация использует в основном три формы финансирования ЭКО: эксплуатационное финансирование, контрактное финансирование и проектное

финансирование. Кроме этого, правительство определило три основные функции ЭКО: роль посредника, как передатчика требований общественности и толкователя политики по окружающей среде; роль стимулятора и сигнальщика процессов в обществе и проблем окружающей среды; и роль администратора людскими и финансовыми ресурсами при осуществлении политики в области окружающей среды. Для осуществления роли посредника подходит эксплуатационное и контрактное финансирование, для инновационной роли соответствует проектное финансирование. В соответствии с решением министерства № 423 эксплуатационное финансирование может предоставляться организациям, служащим национальным, провинциальным и местным интересам, в объеме до 80% расходов по рабочему плану, если эти организации управляют большой группой волонтеров или представляют собой коллективное соглашение между минимум 10 организациями.

ГЛАВА 4

Соединенные Штаты Сотрудничество в области охраны окружающей среды между НПО и правительством

1. Введение

Конгресс США никогда полностью не доверял правительственным агентствам в деле охраны общественного здоровья и окружающей среды, но уполномочил частных граждан (и организации, которые они образуют) напрямую участвовать в процессе установления, реализации и усиления стандартов по окружающей среде. Несмотря на то, что правительственные агентства имеют первичные регулирующие полномочия, члены общественности имеют право побуждать, комментировать и оспаривать правительственные действия.

В данной работе представлен краткий обзор участия неправительственных организация (НПО) по охране окружающей среды в планировании, принятии решений и реализации законодательства по окружающей среде. Далее в работе будут рассмотрены некоторые инновационные правительственные механизмы финансирования для оказания помощи НПО в осуществлении этих задач. В завершении будут рассмотрены некоторые вопросы роли НПО в системе США.

2. Статус организаций по охране окружающей среды

В Соединенных Штатах, независимо от правового статуса организации, разрешено участие в государственных процессах и обращение за финансовой помощью. Для организаций, связанных с охраной окружающей среды, не существует процесса правительственной регистрации, а это означает, что не существует требований по минимальному членству, персоналу или полномочиям. Однако большинство организаций по охране окружающей среды все же предпочитают регистрироваться как некоммерческая организация. Большинство также предпочитают быть признанными как организации

общественного интереса, в соответствии с Налоговым Кодексом США. Это делается для получения финансовых льгот и для ясности в глазах общественности, потенциальных членов и потенциальных спонсоров.

В США на местном уровне обычно существование низовых массовых организаций. Вполне типичным явлением считается создание сельских и городских низовых организаций по борьбе за специфические права и льготы своим членам. Некоторые низовые организации регистрируются и обращаются за статусом освобождения от налогообложения. Другие организации остаются неформальными, например такие как, группы соседей или сельские комитеты. Высшие должностные лица, имеющие право принимать решения, являются выборными и подотчетны членам организации. Такие организации сильно зависят от натуральных или денежных пожертвований или членских взносов. В зависимости от их размера, кроме использования добровольцев, они могут нанимать небольшой штат профессиональных сотрудников.

Для местного, регионального и национального уровней также типичны более крупные организации. Обычно эти группы регистрируются как некоммерческие организации, служащие интересам общественности. Часто они вступают в диалог с правительством в надежде повлиять на общественную политику, влияющую на население или интересы окружающей среды, которым они служат. Основные группы по охране окружающей среды основаны на членстве и представляют интересы избирателей по широкому кругу вопросов. Другие независимые организации осуществляют исследования, занимаются вопросами образования или лоббированием (без прямого членства). Обычно организации по охране окружающей среды имеют профессиональных сотрудников, которые подотчетны как Совету Директоров, так и членам организации.

3. Средства участия

3.1. Доступ к информации

Законодательство США представляет ряд правовых инструментов для доступа общественности к информации, связанной с окружающей средой, имеющейся как у правительственных, так и у частных источников. Основными и важными механизмами получения информации по окружающей среде в США являются закон о свободе информации, закон о праве на знания, разрешительные законы

и законы об оценке влияния на окружающую среду.

В общем, эти законы основаны на предположении, что любой человек может иметь доступ к любым данным государственного агентства, если эти данные не являются специфическим исключением. Исключение для разглашения составляют определенные документы, включая те, которые связаны с национальной безопасностью, частные документы и записи личного характера, судебные материалы или конфиденциальная информация, связанная с бизнесом. НПО и частные лица имеют право обжаловать в суде решения об отказе на информацию.

Специальным средством для предоставления огромной информации гражданам и НПО является Список утечки токсических веществ, созданный в соответствии с Актом о планировании при чрезвычайных ситуациях и Правом общественности на знания. Обязательным является то, что перечисленные в Списке токсические химикаты, попадающие в окружающую среду вследствие производственной деятельности, были внесены в этот список и доступны общественности.

Третьим сильнодействующим средством НПО при мониторинге деятельности частных компаний является хранение записей и документов и отчетность по требованиям основных федеральных законов США по окружающей среде. Закон требует, чтобы документы периодически представлялись правительству или имелись в наличии для проверки правительственными органами по требованию. Во многих случаях закон гарантирует доступ общественности к любому такому документу, находящемуся во владении правительственного органа, если эти документы не содержат торговые секреты или другую конфиденциальную деловую информацию. Доступ общественности к этим данным вместе с доступом к разрешению и прочими требованиями позволяет НПО установить (распознать) контролируемые производства, нарушающие закон.

3.2. Политика, законодательство и правила, связанные с окружающей средой

Существует много неформальных каналов, с помощью которых НПО США могут участвовать в политике и разработке законов, связанных с окружающей средой. Например, многие крупные организации имеют группы лоббистов, которые тесно работают с сотрудниками Конгресса и сотрудниками Управления по охране окружающей среды. Однако существуют специфические формальные

каналы, по которым граждане и НПО должны получить возможность высказываться по предлагаемым правилам, и временами, предлагаемой политике и законам.

В США Акт об Административных процедурах требует от законодателей принимать во внимание замечания и комментарии общественности. Комментарии и замечания при законотворчестве требуют от правительственного агентства извещать общественность о предлагаемом законе путем опубликования его в Федеральном Реестре и принимать во внимание письменные комментарии, представленные общественностью, до принятия окончательного варианта закона.

Кроме этого, в соответствии с Актом о федеральном консультативном комитете агентство может назначить общий консультативный комитет для обеспечения руководства по вопросам политики и законодательства. Например, Управление по охране окружающей среды имеет общий консультативный комитет для руководства процессом выполнения поправок к Акту о чистом воздухе. Оно также назначило специальный консультативный комитет по специфическим вопросам, связанным с положениями законодательства о кислотных дождях.

Наконец, положения Акта о национальной политике по окружающей среде объясняют, что процесс оценки влияния на окружающую среду (ОВОС) относится к законам и правилам, договорам и международным соглашениям, официальной политике и программам. Подробные средства для комментариев общественности и участия в процессе ОВОС будут обсуждены ниже в части о планировании. Однако относительно предлагаемой политики и законов на практике ОВОС производится редко.

3.3. Планирование и принятие решений по вопросам окружающей среды

В США вопросы планирования и принятия решений тесно связаны в законах об окружающей среде. Большинство законов содержат элемент планирования и механизмы установления стандартов. Две основные области, где используются средства планирования с широким вовлечением граждан и НПО, являются оценка влияния на окружающую среду и при планировании транспортировок, согласно Акту об эффективности перевозок (АЭП) от 1991 года. Установление стандартов обычно производится через процесс разрешения или лицензирования.

3.3.1. Планирование

Проведение оценки влияния на окружающую среду в США требуется для основных федеральных действий (в соответствии с Актом о национальной политике в области окружающей среды) или для местных действий на уровне штата (в соответствии с различными государственными положениями). Правительственное агентство, отвечающее за проект, должно подготовить отчет о влиянии на окружающую среду (ОВ) по каждому виду деятельности, значительно влияющему на качество окружающей среды. В частности, проект ОВ определяет сроки обзора общественностью и уведомление о требованиях заинтересованных сторон. Именно на этом этапе должны быть ясно высказаны альтернативные действия по проекту. ОВ действует как не обязательная рекомендация правительственному агентству.

Планирование транспортировок, осуществляемое штатами, стало более интерактивным процессом соответственно АЭП. АЭП требует от районов предпринимать всеобъемлющее планирование транспорта и видение общины, с привлечением широкой общественности. Например, Департамент транспорта Мэриленда, при поддержке коалиции НПО разработать альтернативный проект нового шоссе, образовал Консультативную рабочую группу для создания транспортного коридора. Департамент транспорта Мэриленда выделил средства для консультанта, который возглавил группу из 75 человек. В состав рабочей группы входили представители городских организаций и организаций, связанных с вопросами окружающей среды, представители строительных организаций и местной администрации. В процесс планирования транспорта Рабочая группа сделала попытку интегрировать следующие компоненты: планирование землепользования, планирование открытого пространства, вопросы городского дизайна и усиление защиты окружающей среды.

3.3.2. Разрешения

В США в соответствии с большинством законодательных актов по окружающей среде разрешения на оборудования и средства производства выдаются как через федеральные, так и местные программы. Кроме этого, предусматривая специфические ограничения (лимиты) на загрязнения, которые фирма может сбрасывать, в разрешении может быть указаны объем других требований относительно деятельности компании, включая раскрытие важной,

технической (и даже финансовой) информации о компании, ее деятельности и выбросах. Агентства по окружающей среде США используют лицензии для регулирования определенного количества проблем окружающей среды, включая выбросы в атмосферу, сброс отходов в воду, деятельность шахт перерабатывающих производств, хранение и захоронение опасных отходов. В соответствии с этими программами правила выдачи, модификации и аннулирования лицензий включают в себя участие общественности и доступ к информации.

Например, Коалиция реформирования гидроэлектростанций оказала содействие членам в участии процесса лицензирования дамб в США. Образованная в 1992 году Коалиция реформирования гидроэлектростанций вобрала в себя организации по консервации и восстановлению для участия в процессе реформирования гидроэлектростанций США. НПО могут, включившись в этот процесс, участвовать в независимых случаях лицензирования. На практике этим правом обычно наделяется местный член коалиции, как заинтересованное лицо. НПО и граждане также могут выразить свое мнение по проекту лицензии или проекту оценки влияния на окружающую среду. Наконец, НПО имеют право на апелляцию последнего решения совета по лицензированию, обратившись в Федеральную комиссию по энергетике (ФКЭ). Представители Коалиции по реформированию гидроэлектростанций встречаются с высшими должностными лицами ФКЭ три раза в год для обсуждения проблем, для извещения о проблемах с персоналом на местах и обсуждения более широких вопросов политики.

3.4. Мониторинг и усиление законов по окружающей среде

В США организации по охране окружающей среды все больше и больше участвуют формально или неформально в процессе выполнения и усиления законодательных актов по окружающей среде. (12) Это происходит либо через коллективное партнерство, либо через граждан, напрямую участвующих в деятельности по усилению, в соответствии с большинством федеральных законов по окружающей среде.

Коллективное партнерство наиболее характерно для мониторинга выполнения положений об окружающей среде. Например, в 1992 году отделение Национального одубонского общества, Управление по охране окружающей среды (УОС) и Корпус военных инженеров США (Корпус) начали совместный проект по мониторингу смягчения влажных земель в штате. Проект выполнялся Одубонским обществом и финансировался УОС. Собранные данные были предоставлены Корпусу для оценки успехов новой программы, в соответствии с Актом

о чистой воде. В проекте участвовали обученные добровольцы Одубона, которые проводили мониторинг участков влажных земель и сообщали о своих выводах УОС и Корпусу.

Некоторые группы по охране окружающей среды прямо участвуют в осуществлении судебных дел, заполняя судебные дела, делая обзор условий соглашения, начиная административные иски и обращаясь в судебные инстанции с иском против правительственного агентства (за невыполнение служебных обязанностей) или нарушителей законов об окружающей среде. Федеральные законодательные акты наделяют «любое лицо» правом предъявлять гражданский иск. Под лицом понимается широкое понятие и оно включает физических лиц, корпорации, ассоциации и правительственные органы. Кроме этого, граждане, являющиеся частью, либо имеющие интерес к судебному иску против государственного органа, могут участвовать в обсуждении условий решения о согласии. Например, недавнее решение о согласии обсуждалось в суде по гражданскому иску Национального центра по закону об окружающей среде, где рассматривался вопрос о сбросах одной из нефтяных компаний загрязняющих веществ в залив Сан-Франциско. Кроме получения права на будущие данные мониторинга, Центр по закону обсудил с нефтяной компанией выплату в виде возмещения ущерба в размере 2 млн. долларов и распределение этих средств среди более двадцати региональных организаций по окружающей среде для использования в образовательных целях по окружающей среде и для восстановительных проектов в водном бассейне залива.

4. Механизмы финансирования НПО по окружающей среде

Предоставление гражданам и НПО права участвовать не всегда означает, что они имеют технические, людские и финансовые ресурсы для эффективного вклада. В США НПО получают поддержку с помощью различных механизмов финансирования, включая членские взносы, продажи, частные дотации и субсидии, правительственные субсидии и контракты. НПО и местные органы власти помогают друг другу в увеличении фондов для совместных целей. Наконец, правительство может регулировать определенные области для облегчения финансового бремени, которое существует в некоторых обстоятельствах. Эти механизмы включают освобождение от налогов, требования допустимости к правительственной информации и изменение условий оплаты при гражданских исках.

4.1. Федеральные правительственные субсидии и контракты

Федеральные правительственные агентства обычно осмотрительно предоставляют гранты или контракты организациям по окружающей среде. Гранты предоставляются обычно на финансирование долгосрочных контрактов, которые принесут пользу местным или центральным органам власти, организациям сообщества или общественности в целом. Контракты обеспечивают финансирование на основе возмещения средств за выполнение специальных услуг, требуемых правительственным органом. Финансирование грантом производится обычно в форме единовременной суммы или частями по мере выполнения работ. Хотя на практике разница между грантами и контрактами иногда смазана, группы, получающие гранты, стремятся к большей независимости при выполнении проекта и сохраняют право собственности на произведенный продукт. Любая группа, независимо от того, является ли она формальной некоммерческой организацией или неформальной, может рассматриваться при предоставлении грантов или получении контрактов. Контрактное предложение, однако, обычно более специфично составлено и представляет собой услуги, которые необходимы правительственному агентству.

4.2. Фонды охраны окружающей среды (специальные гранты и программы займов)

Для США не характерно использование фондов охраны окружающей среды, но некоторые штаты образовали их для специальных целей. Например, в штате Пенсильвания образован Фонд защиты диких ресурсов, который пополняется за счет добровольных налоговых возмещений и лицензионных охранных табличек. Обе эти программы ежегодно увеличивают фонд с 300.000 до 600.000 долларов. Фонды предназначены для исследовательских работ, и других проектов, связанных с охраной растений и животных, находящихся под угрозой и в опасности. Частные организации и муниципалитеты могут иметь доступ к фондам через систему конкурсного отбора претендентов.

Другой разновидностью фонда охраны окружающей среды является Программа открытого пространства, действующая в штате Мэриленд, в соответствии с которой, фонды предоставляются местным земельным трестам для приобретения земли под открытое пространство. Программа открытого пространства финансируется

налогом на недвижимость, получаемым от продажной стоимости недвижимости, предназначенной для проживания или для коммерческих целей. Программа выделяет часть полученных средств Тресту по окружающей среде штата Мэриленд, который в свою очередь предлагает беспроцентные займы местным земельным трестам для приобретения и сохранения экологически ценной земли.

Последним примером специальной программы грантов является Программа грантов для оказания технической помощи, образованная в соответствии с Актом о всеобъемлющем отклике на окружающую среду, компенсации и ответственности (Суперфонд). Эта программа способствует заинтересованным общинам понять и прокомментировать информацию, связанную с опасными отходами в их местности и, тем самым, принять участие в решениях по их очистке.

Гранты в размере до 50.000 долларов доступны для общинных групп и предназначены для найма технических советников, которые помогут общине понять информацию, связанную с их местностью. Группа должна внести 20% общей стоимости проекта, чтобы получить программные средства. Группа также должна подготовить план применения средств, быть некоммерческой и зарегистрированной, или ожидающей регистрацию. Если в фонд обращаются несколько групп-претендентов, им предлагается образовать коалицию для обращения в фонд. Группы должны тщательно и регулярно вести записи о расходах средств полученных грантов и готовить квартальный отчет о выполнении работ.

Многие правительственные программы грантов имеют советы по рассмотрению, которые состоят из представителей граждан и официальных лиц агентства. Некоторые штаты публикуют свои критерии отбора. Многие программы требуют сертификат о статусе освобожденного от налогов, а также продемонстрировать надежность и эффективность группы на основе предыдущего опыта. Некоторые государственные программы имеют возможность включить в грант элемент технической помощи, чтобы добиться мощности организации по охране природы. Фонды обычно предоставляются на основе промежуточных отчетов, а гранты обычно требуют финансового аудита и ведение документации для дальнейшей отчетности.

4.3. Партнерство между общественными и частными организациями

Особенно в области охраны земли местные органы власти США часто обращаются за помощью к организациям по окружающей среде

для финансирования совместных целей охраны.

Например, долговые обязательства частных компаний используются в ограниченных случаях, когда партнерство между общественными и частными организациями требует увеличения фондов для совместных проектов. Долговое обязательство – это письменное обещание возратить заемные средства согласно определенному графику, обычно с выплатой процентов за весь срок действия долгового обязательства. Государственные и местные органы власти часто используют долговые обязательства для финансирования проектов, таких как проекты по окружающей среде. Государство постепенно выплачивает долг по обязательству при помощи фондов, полученных от налогов или взносов. В редких случаях частная организация получает от правительственного органа право выпустить «частное долговое обязательство». Например, штат Миссиссиппи обратился в Природоохрану за помощью в приобретении участка влажных земель вдоль реки Миссиссиппи. Природоохрана – это национальная некоммерческая организация, защищающая интересы общественности. Официальные лица с неохотой обратились к законодательству предоставить право на выпуск долгового обязательства, так как штат недавно заключил большую сделку на приобретение земли, и средства были ограничены. Внутренняя налоговая служба позволила Природоохране выписать частные долговые обязательства, освобожденные от налога, так как это некоммерческая частная организация, осуществляющая деятельность, общественную по своему существу. Государственное агентство Комиссия по наследию дикой природы Миссиссиппи согласилось выплатить долговое обязательство и приобрести собственность. Государственное законодательство приняло резолюцию, утверждающую это соглашение и окончательное государственное владение собственностью.

4.4. Поддержка статуса общественного интереса: специальные налоговые льготы

Налоговый Кодекс США признает специальный налоговый статус благотворительных организаций, которые включают организации, действующие в интересах общественности. Для получения такого статуса группа должна быть зарегистрирована как некоммерческая корпорация и признана не корпоративным субъектом. Группа должна продемонстрировать, что ее деятельность осуществляется в интересах

общественности (образовательная, исследовательская, научная и благотворительная). Наконец, даже если доходы будут превышать расходы, эти средства должны находиться на счету для благотворительных целей и не могут использоваться в личных целях. Существуют различные классификации «общественного интереса», определяемые уровнем политической активности, в которую вовлечена организация. Согласно классификации определяется размер различных возможных льгот группы.

Наиболее распространенные налоговые льготы заключаются в освобождении от федерального налога на прибыль для группы (за исключением несвязанных доходов от бизнеса) и для определенных типов организаций общественного интереса, освобождение от налога за донорские благотворительные взносы, полученные группой. Это позволяет организациям по окружающей среде действовать с минимальными эксплуатационными расходами по сравнению с коммерческими корпорациями. Это также стимулирует частных лиц и организации вносить пожертвования группам.

Налоги на собственность, продажи и пользование регулируются органами штата или местной власти. Эти органы принимают отдельные решения по вопросу освобождения признанных групп общественного интереса от этих или других местных налогов. Освобождение от налогов за пожертвования недвижимости также зависит от закона штата, нежели от федерального закона. Некоторые штаты имеют специальное назначение на выбранные земельные тресты НПО получать освобожденные от налогов пожертвования в форме земли для целей охраны.

4.5. Поддержка участия общественности: уменьшение платы и расходов

Существует ряд средств и механизмов, которые выработал Конгресс США для уменьшения бремени расходов для НПО и граждан, которые желают участвовать в принятии решений правительством.

Например, для поддержки доступа к информации, когда правительственное агентство получает заявку на документ, в соответствии с Актом о свободе информации, оно должно обеспечить копии этих документов бесплатно или за номинальную цену, либо объяснить, почему оно не может этого сделать. На практике НПО обычно ничего не платят. В целях поддержки в осуществлении

принципа открытых собраний, в соответствии с Федеральным актом консультативного комитета, фонды могут предоставляться (на усмотрение агентства) для покрытия транспортных и командировочных расходов гражданских организаций для стимулирования их деятельности.

Гражданские иски стали важным средством участия НПО в США. Однако на практике обычные расходы на судебные тяжбы делают невозможным отстаивание своих прав гражданами с невысокими доходами. В США общее правило гласит, что каждая сторона судебной тяжбы оплачивает своих адвокатов и экспертов-свидетелей. Для поддержки граждан, обращающихся в суды по вопросам окружающей среды, как было указано выше, Конгрессу потребовалось обеспечить практические способы покрыть расходы на тяжбу. Поэтому в положениях о гражданском иске Конгресс наделил граждан, которые одерживают победу по важнейшим вопросам своих тяжб, правом получать возмещение судебных расходов, включая разумные выплаты адвокатам и экспертам-свидетелям.

5. Анализ

Организации по окружающей среде в США в основном выполняют вспомогательную роль в государственной деятельности по выработке, осуществлению и поддержке закона об окружающей среде. Сами НПО традиционно считают себя независимым сектором. НПО боролись за возможность сидеть на равных за столом переговоров с представителями правительственных органов и промышленных групп. Однако по мере роста формальных методов участия общественности в США, эти механизмы временами позволяют бюрократам направлять в русло активность общественности и выбирать рамки, удобные для правительства, или направлять внимание на более узкие вопросы, которые правительственные органы власти готовы на данный момент обсуждать.

Новая тенденция активности НПО в США видела крайнюю необходимость более сильного и независимого сектора НПО. Это явилось результатом коалиции НПО вокруг одного вопроса. Такие коалиции, как Коалиция реформирования гидроэлектростанций, Коалиция Транспортировок Мэриленда, описанные выше, дали НПО возможность и право сидеть за столом с представителями правительства и промышленности и помогать в определении вопросов для обсуждения и принятия решений. Эти коалиции нашли способ

заставить правительство отвечать им, вне слишком формального процесса для участия общественности.

Еще одним важным элементом роли НПО в США является использование процедуры судебного разбирательства, как средства участия. Несмотря на то, что снаружи кажется, что положения поддержки граждан устанавливают отношения конфронтации между правительственными органами и НПО, на самом деле это используется для двусторонней выгоды. С точки зрения правительства положения гражданского разбирательства уменьшают угрозу окружающей среде, стимулируют правительственные агентства выполнять закон более эффективно и уменьшить бремя расходов на разбирательства за счет ограниченных правительственных ресурсов. С точки зрения НПО граждане должны иметь возможность удостовериться, что их комментарии рассматриваются, а законы и процедуры исполняются правильно. Политическое давление может быть оказано на выборных официальных лиц, но необходимы специальные пути, чтобы опровергнуть решения невыборного официального лица. Без изменения административного и правового процесса принятия решения агентством, участие общественности в принятии решений может оказаться просто жестом. На практике дело редко доходит до открытой и широкой конфронтации, когда НПО обращается в суд с иском против государственного агентства или промышленности. Обычно это приводит к переговорам и решениям, устраивающих стороны.

Наконец, отношение правительство–НПО в США расширено до правительственного финансирования деятельности НПО. Однако, правительственное финансирование – это обычно часть финансового портфеля НПО. Это означает, что, несмотря на то, что НПО требуются гранты от правительства, они не впадают в полную зависимость от государства. Это позволяет НПО создавать в своих проектах пространство для независимости, несмотря на частичное правительственное финансирование. Новое налогообложение и механизм сдвига в оплате судебных разбирательств отражается на всех НПО, но их структура позволяет создать прямую связь между одним агентством и одной НПО. Такие механизмы финансирования идут дальше, чтобы избежать любого чувства зависимости от государства или компромисса.

Часть III

Сотрудничество между органами власти по окружающей среде и ЭКО в Польше: Анализ ситуации в 1997 году и изменения, произшедшие в 1997-2000 годах¹

Ержи Ендрошка
Марцин Сточквич
Дариуш Швед

ГЛАВА 1

Концепция сотрудничества. Роль, статус и типы ЭКО

Ситуация в начале 1997года:

1. Концепция сотрудничества и роль ЭКО

Демократические изменения в Польше в 90-х годах привели к созданию тысяч НПО, чья деятельность охватывала различные сферы общественной жизни. Одной из таких сфер является охрана окружающей среды, и ЭКО стали важной составной частью всего “третьего сектора” в Польше.

В целях данного исследования важно отметить, что наиболее жизненными характерными чертами общественного движения, в особенности экологического движения, являются определенная стихийность, смятение и антиустановочное отношение. ЭКО отличаются друг от друга в плане своих размеров, внутренней структуры, доступа к ресурсам и информации. Они имеют разные цели и предпочитают различные курсы действий. Такое разнообразие содействует их силе и позволяет экологическому движению сталкиваться лицом с новыми трудностями: выявлять новые проблемы и пытаться решить их.

Исследование, проведенное в рамках этого проекта, показывает, что в Польше пока не был выработан набор принципов, регулирующих взаимоотношения между органами по окружающей среде и ЭКО. Это не означает, что между ними нет сотрудничества, а как раз наоборот: существуют свидетельства ряда интересных примеров сотрудничества. Однако пока они не составляют прозрачную и хорошо разработанную структуру. Отсутствует четкая концепция сотрудничества и с обеих сторон можно обнаружить много недопонимания и предвзятых точек зрения. Несомненно, это связано с недостаточным потоком информации между органами по окружающей среде и ЭКО, который, как показало обследование, обе стороны определяют как главную слабость. Обе стороны указывают также, что серьезным препятствием являются некоторые недостатки существующей правовой структуры.

В то же самое время исследование показало, что как органы по

окружающей среде, так и ЭКО не удовлетворены существующей ситуацией. Преобладающей точкой зрения обеих сторон является мнение, что необходимо осуществить попытки по разработке концепции сотрудничества, основанной на четко определенных правилах, новых формах и сферах сотрудничества, которое на долгий срок будет полезным для охраны окружающей среды. Для достижения этого необходимо точно определить причины существующей неудовлетворительной ситуации. А эти причины, кажется, лежат корнями глубоко в истории.

Не смотря на то, что традиция охраны природы в Польше зародилась в начале 19 века, а самая крупная организация Лига Охраны Природы (ЛОП) стала активно действовать с 1928 года, только рост социальной активности после августа 1980 года привел к тому, что возникло много разных независимых инициатив за окружающую среду, заставивших изменить ошибочную политику в области окружающей среды, проводившуюся правительством того времени. С течением времени стали появляться новые инициативы. Их разрабатывали в основном молодые люди, противостоящие существующему общественному и политическому порядку. В 80-е годы существовала конфронтация между органами власти и тремя группами организации по окружающей среде. Первая группа состояла из официально признанных и поддерживаемых организаций (таких как, например, ЛОП – Лиги охраны природы, PZW – Польской рыбной ассоциации, или Польского экологического общественного движения в рамках PRON). Вторая группа была образована организациями и движениями, не имеющими четкого статуса и не получающими ни поддержки, ни подавления со стороны органов власти (таких как, РКЕ – Польский экологический клуб или движение „Wole Вуж” - „? лучше буду”). Последняя группа включала в себя оппозиционные организации (например, движение „Wolnosz i Pokuj” - „?вобода и мир”). При таких обстоятельствах власти желали сотрудничать с первой, или в качестве альтернативы, со второй группой, отвергая, однако, все контакты с третьей группой. Не смотря на то, что 1989 года такое деление перестало существовать, опыт, навыки, привычки и личные контакты, приобретенные в 80-е годы теми организациями, которые были официально признаны (и, тем самым, привыкшие оказывать определенное влияние на политику в области окружающей среды) до сих пор эффективны. Таким образом, они находятся в более привилегированном положении, чем те группы или организации, которые были организованы в 90-е годы. Официальные лица чувствуют

себя более надежно, сотрудничая со своими старыми, хорошо известными партнерами и неуверенно, сотрудничая с новыми организациями, которые более критичны и иногда применяют достаточно радикальную фразеологию. С другой стороны, нет ничего удивительного в том, что по некоторым причинам некоторые организации, вспоминая плохой исторический опыт, неохотно идут на любое более близкое сотрудничество. Некоторое значение здесь, возможно, имеет также страх быть обвиненными в “коллорабационизме”, как большинство радикальных организаций любят называть любое сотрудничество с властями.

Причинами, по которым не были разработаны четкие правила, регулирующие контакты между властями и ЭКО, можно считать тот факт, что достаточно важная часть ЭКО имеет несколько ограниченное знание о существующей структуре и компетенции органов власти, а официальным лицам часто не хватает времени или желания выйти на ЭКО и завязать с ними контакты.

Следует подчеркнуть, что представители властей и ЭКО сильно отличаются друг от друга своими взглядами о роли НПО в демократическом обществе. Предположение, лежащее в основе этого Отчета заключается в том, что ЭКО должны взять на себя важную роль осуществления одного из официально признанных главных принципов (Принцип 10) политики по окружающей среде, проводимой в Польше, который заключается в “вовлечении общественности” в процесс охраны окружающей среды. Признание этого принципа Национальной политикой по окружающей среде (утвержденного Советом министров в 1990 году и принятого парламентом) сменяется в этом документе четким указанием о роли ЭКО: *„Поддержка формальных и неформальных организаций по окружающей среде (...) – является важным элементом эффективности политики в области окружающей среды. В основе этого лежит тот факт, что эффективность основана на демократическом выборе целей и подтверждении путей их достижения (...). Влиятельная сила этих организаций должна быть в большей степени привлечена к развитию социального поведения, которое поддерживает национальную политику по окружающей среде „.*

Однако до настоящего момента ЭКО относительно редко вовлекались в процесс принятия решений по окружающей среде. Роль ЭКО ограничивалась в основном (но не исключительно, вследствие разнообразия ЭКО и различных методов, используемых ими в своей деятельности) вовлечением в споры и конфликты после произвольных решений, принятых властями. Это происходит из-за того, что в Польше

до сих пор существует доминирующая классическая либеральная теория, согласно которой независимые гражданские организации хотя и расцветают внутри таких политических систем, но нарушают их внутренний демократический баланс. В соответствии с этой теорией власти должны пытаться представлять интересы общественности в целом, невзирая на частные интересы, так как их законность происходит от демократических выборов. Таким образом, в такой модели существуют граждане, чьи голоса имеют большее значение, чем организации заинтересованной общественности, которые рассматриваются властями как важные партнеры для законного демократичного правления.

Существующая ситуация, при которой НПО рассматриваются больше как оппоненты, а не важные партнеры в процессе принятия решений, ведет к ряду отрицательных последствий, если это касается политики в области экологии. Происходит увеличение социальных расходов и уменьшение эффективности, так как усилия больше направлены на решение конфликтов, а не на решение проблем окружающей среды. Это приводит к разочарованиям у обеих сторон. В результате ЭКО оказываются на пределе, что приводит к увеличению их недоверия к властям и формальным процедурам, унаследованным со времен коммунистической эры.

2. Статус ЭКО

Основные правила, касающиеся правового статуса и деятельности ЭКО, были четко определены в Конституции. Конституция, регулирующая основные права и принципы общества, гарантирует право на собрание (закрепленное в Статье 84). Однако собрание будет запрещено, если существует вероятность того, что собрание или ассоциация будут действовать в ущерб обществу и/или политической системе Польской республики (включая небрежное отношение к закону и порядку).

Существует огромное количество разнообразных организационных форм ЭКО. ЭКО могут действовать как зарегистрированные обычные ассоциации, фонды или неформальные группы граждан, не имеющих организационной структуры и действующих в целях охраны окружающей среды. В Законе об ассоциациях 1989 года и Законе о фондах 1984 года (Dz. U. № 46, стр. 203) определены более подробные и специфичные принципы создания и деятельности ЭКО.

В соответствии с Законом об ассоциациях, ассоциация – это добровольная, автономная и некоммерческая организация, которая ставит перед собой прозрачные цели, создает организационные программы и структуры, а в основе ее деятельности лежит добровольная и общественная работа всех ее членов. Право организовывать ассоциации предоставлено всем гражданам, имеющим способность действовать и не лишенных гражданских прав. Регистрация ассоциации происходит в суде.

Упрощенной формой ассоциации, т.е. ассоциации не являющейся юридическим лицом, считается обычная ассоциация, которую могут образовать минимум 3 человек, имеющих “общее желание” и работающих на “общей основе”. Они должны принять устав о своей деятельности и представительский орган. Необходимо также представить письменное сообщение, касающееся образования соответствующей ассоциации вышестоящему органу, действующему на уровне органа местной власти.

ЭКО могут также действовать в форме фондов, но в соответствии с решением (1993.01.12., I SA 1762/92) административного суда (NSA) они не имеют права на процедурные права, предоставляемые ЭКО в соответствии со статьей 100, раздела 1 закона об ОП 1980 года. Они имеют значительные ограничения, так как в первую очередь фонды не имеют права возбуждать судебное дело в интересах общественности.

В соответствии с законом о фондах, фонды могут быть образованы в основных интересах Польской республики, а также в целях оказания промышленной или общественной пользы: охраны здоровья, развития промышленности, науки и образования, культуры и искусства, охраны социального обеспечения, окружающей среды и наследия. Фонд должен иметь статус юридического лица, образованного физическими лицами, независимо от их гражданства, места жительства, либо юридическими лицами, находящимися в Польше или за пределами Польши. Фонд должен быть зарегистрирован в суде. Неформальные организации, активно работающие в целях охраны окружающей среды, должны быть признаны как дополнительные формы вышеуказанных структур. Часто они образуют так называемые общественные советы протеста (комитеты), развертывая свою деятельность на ограниченной территории (в одном городе, районе или селе) и противостоят проектам развития, которые могут нанести ущерб окружающей среде в их регионе. Неформальные структуры могут быть также образованы

лицами, которые рассматривают такую организационную форму собрания достаточной и удовлетворительной для проведения своей деятельности. Такие группы не могут пользоваться дополнительными правами, равными правам зарегистрированных ассоциаций и фондов. Они имеют индивидуальные права, которыми пользуется каждый гражданин Польши и которые закреплены в Конституции Польской республики, гражданском, административном и уголовном праве. Конституция (статья 86) гласит, что граждане Польской республики могут активно участвовать в общественном мониторинге, консультациях и дискуссиях, посвященных важнейшим проблемам развития страны. Они также имеют право задавать вопросы и подавать предложения в любой государственный орган.

В соответствии с законом об ассоциациях обычные ассоциации не имеют права на получение субсидий для осуществления своей деятельности. То же самое относится соответственно и к неформальным группам.

3. Типы ЭКО

Разнообразие и изменчивость, которые считаются составными частями ЭКО Польши, представляют чрезвычайную трудность при знакомстве с точной структурой типов ЭКО. Любые попытки с этой целью приводят к тому, что приходится пользоваться термином “экологическое движение”. Последнее, несомненно, представляет один из видов общественного движения, которое можно определить как специфический тип социального поведения, тип, *„отличающийся от других видов поведения, как, например, беспорядков, потому что имеет более организованный характер, более устойчивые структуры, более регулярные и повседневные формы деятельности, которые ориентированы на развитие внутренней солидарности и обеспечение некоторых преимуществ от участвующих в движении (...)”*. В течение более двухсот лет типичной институциональной формой общественного движения являются ассоциации „ (см.: П. Глински, *Polscy Zieloni*, Варшава, 1996).

Середине 90-х экологическое движение, согласно различным оценкам, включало в себя несколько сотен формальных и неформальных групп. Подсчитано, что существует около 700 активных организаций. Однако наиболее регулярная и организованная деятельность проводится намного меньшим количеством организаций, которые делятся между собой в соответствии с географическим расположением, характером деятельности и своим уровнем.

3.1. Классификация по географическому признаку

Большинство организаций и экологических групп делятся на местные и региональные (это относится к району их реальной деятельности, так как статус каждой организации и фонда часто относится к их деятельности на всей территории Польши). Только четыре общественно-экологических организации имеют широко развитую общенациональную организационную структуру с сетью низовых организаций и клубов по всей стране. Это следующие организации: LOP, PKE, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (?ольское общество охраны птиц) и Federacja Zielonych (Федерация зеленых). Ниже представлены данные, касающиеся географического расположения организаций, основанные на лучших источниках, касающихся экологического движения Польши (П. Глински - „Зеленые Польши”, Варшава, 1996). Большинство организаций (143) расположены в Варшаве, что является результатом обязательной регистрации фонда в районном суде столицы. Столица Польши не является самым активным центром экологической деятельности. Наиболее развитым регионом с этой точки зрения является южная Польша, а наиболее важные регионы - Краков (в 1995 году 37 организаций), Нижняя Силезия (Вроцлав - 43), Верхняя Силезия (Катовице - 44), Бельско-Бяла (9), Ополе (12), Кросно (8) и Пшемьсль (7).

В северной Польше большинство организаций находятся в Гданьском воеводстве (39) и вдоль Выбрыше и Щечински. А районе Зеленых легких Польши существует около 40 организаций (вокруг Ольштына - 13, Белосток - 12, Сувалки - 12), а в районе Быгдоша и Торуня - 29 организаций.

Движение в Великопольске состоит из 41 группы, в воеводстве Калиш - 11 и в Зьемя Любуска тоже 11. В восточной Польше большинство организаций расположено в Любельшисна (24) и в Центральной Польше – в воеводстве Лодзь (20). Центра с большим количеством НПО можно также найти в воеводствах Слупск (7) и Кьельче (7). В остальных воеводствах Польши число организаций невелико, а их деятельность очень низка. Наименее активные: Конин, Сьерадж, Сьедлче, Челм, Тарнов, Бяла Подляска.

П. Глински полагает, что существует 3 причины для дифференциации деятельности НПО в Польше:

- историко-культурная: наиболее характерная для Кракова, Вроцлава, Гданьска и Познани, включая исторические традиции охраны природы, единство и продолжительность

передачи культуры, а также существование сильного профессионального окружения, связанного с областью экологии.

- экологическая: зависит от уровня угрозы природной среды в специальных регионах, характеризующихся уровнем экологического сознания местных обществ, как связанная частично с некоторыми людьми профессионально занятыми охраной окружающей среды.
- организационная: основана на внутренних спонтанных механизмах развития движения и национальной целенаправленной деятельности, относящейся к традиции динамической деятельности в специфических регионах, возможности приобрести опыт и действие.

Эти элементы, очевидно, играют наиболее важную роль при дифференциации ЭКО. Однако наиболее влиятельные ЭКО имеют свои представительства в больших городах с населением более 500 000 человек.

3.2. Классификация, основанная на характере деятельности

Что касается деятельности, то не существует четких границ между характером организаций. Некоторые из них ассоциируются, по крайней мере, с двумя вышеупомянутыми группами. Вполне естественно, что организация, занимающаяся охраной окружающей среды в соответствии с теорией “глубокой экологии”, является в то же самое время экспертом в этой области. Однако принятие классификации, предложенной П. Глински, в настоящее время находится в процессе обсуждения. Авторы данного исследования пользовались принятой до сих пор классификацией, которая дает четкое деление ЭКО в Польше.

- а) *Организации, занимающиеся охраной природы,* Большинство этих организаций было создано профессионалами и любителями, которые действовали до этого неформально. Они занимаются мониторингом мест проживания различных видов, проводят научные эксперименты, добиваются создания новых защищаемых территорий, приобретают экологически ценные области и занимаются популяризацией идей среди молодежи.
- б) *Образовательные организации.* Наиболее важной организацией среди этих групп является сеть региональных Центров экологического образования, которая в настоящее время

насчитывает 22 партнера.

- в) *Организации экспертов-специалистов.* Это высоко профессиональные группы, чья деятельность сконцентрирована на определенных вопросах окружающей среды... Эти организации значительно отличаются тем, что интегрированы в экологическое движение. Становится обычным, что такие организации создаются группами, специализирующимися на проведении экологических кампаний на национальном уровне.
- г) *Организации тенденции “глубокой экологии.”* Они сосредоточены на применении альтернативного экологического образа жизни и альтернативной воспитательной деятельности на практике. Их часто рассматривают как радикальные группы; они предполагают, что “В охране Матери –Земли нет компромиссов”.
- д) *Организации, защищающие права животных и движение вегетарианцев ...* Это наиболее анархичная часть экологического движения. Самые неформальные группы относятся к этой категории. Кроме “прямых” действий и пикетирования, проводятся все более успешные кампании с привлечением средств массовой информации и политиков. Группа людей в сотрудничестве с фондом “Животные”, организованным телевидением, доказала свою эффективность распространяя иди среди общественности.
- е) *Молодежные организации.* Включающие группы студентов, школьников и скаутов.... Занимаются популяризацией экологических знаний в местных обществах.
- ж) *Параартистические и артистические группы.* Искусство, как метод экологического образования, является распространенным....
- з) *Религиозная и парарелигиозная среда.* Это среда, связанная с восточными религиями, светскими католическими группами и экологическим движением в католической церкви.

Совсем недавно было замечено растущее деление на организации, сотрудничающие и не сотрудничающие с правительством. Такое деление основано на характере деятельности и их стиле. Некоторые организации в своих кампаниях и проектах уделяют внимание ошибкам, совершенным правительством (недавно вопрос лесоводства в Беловежской пуще), или выступают против его решений (проект строительства автомобильного шоссе получил сильную

критику оппонентов существующей правительственной политики в области транспорта). Подобные конфликты можно ощутить на местном уровне (создание и расширение национальных парком и строительство дорожек для велосипедистов).

3.3. Организационная классификация

Некоторые экологические организации Польши находятся в процессе специализации. Было замечено, что в процессе развития меняются потребности организации, а также финансовая структура их деятельности. В соответствии с бюджетной структурой и эффективностью деятельности, в Польше можно выделить 4 этапа развития ЭКО. Как и все классификации, эта классификация имеет также упрощенный характер – некоторые организации перестают действовать в начале своего образования или развиваются в течение нескольких лет; другие, по разным причинам, никогда не достигают 3-ого и 4-ого этапов. Через несколько лет время не будет играть такой большой роли. Однако, принимая во внимание тот факт, что большинство активных НПО появилось в Польше только после 1988 года, такое деление вполне справедливо:

- a) *Начальная стадия в деятельности организации (до 1 года)* – оперативные расходы незначительны и в основном включают в себя расходы на регистрацию, выпуск небольшого количества брошюр и небольшие образовательные акции. Большинство задач выполняются на добровольной основе. Годовой бюджет не превышает нескольких сотен злотых. Преобладает воля действовать, хотя не очень четко определен план; существует один или несколько лидеров. Это не относится к организациям, образованным группой специалистов, для достижения четко обозначенных целей (недавно образованное Towarzystwo Ekologicznego Transportu – Общество экологического транспорта).
- b) *Стадия развития (до 3-х лет)* – оперативные расходы постепенно увеличиваются. Как правило, в это время появляются и административные расходы: аренда, телекоммуникация, офис. Они могут составлять большую часть бюджета проекта, чем было принято вследствие низкого годового бюджета в соответствии с характером деятельности (меньшее количество проектов осуществлялось одновременно). Деятельность требует более обширных

ресурсов в основном по причине расширения и платы руководителям (часто контракты без социального страхования). Растет необходимость в техническом оснащении (приобретение офисного оборудования). Организация образует новые структуры: систему потока информации, принятие демократических решений, стратегическое планирование. Бюджет организации часто достигает нескольких сотен злотых (более 10 000 злотых.).

- c) *Стадия специализации (до 5 лет)* – высокие оперативные расходы. Обычным явлением считается осуществление нескольких проектов одновременно. Растут административные и личные расходы (в результате контрактов на работу). На этом этапе организация имеет стабильный характер и существует до тех пор, пока не будут решены все социальные проблемы. Организация образует внутреннюю структуру, имеющую психо-социологическую систему и систему управления, которые поддерживают и объединяют. С ростом эффективности деятельности организацию начинают воспринимать как важного партнера на местном и национальном уровне. Бюджет организации достигает нескольких сот тысяч злотых (более 100 000 зл.).
- d) *Профессионализм (более 5 лет)* – организация разрабатывает долгосрочную программу, реализация которой требует стабильного персонала и бюджета. Программы на несколько лет подписываются вместе со спонсорскими институтами, в основном из-за рубежа. Затраты на труд, управленческий и интеллектуальный, начинают составлять большую часть бюджета каждого проекта (не путать с административными расходами, которые благодаря большому количеству осуществляемых проектов составляют небольшую часть бюджета проектов). По сравнению с организациями, включенными в группу 2-ого и 3-го этапов, эффективность деятельности этих организаций очень высока. Организация становится партнером на национальном и интеллектуальном уровне. У нее имеются очень хорошие человеческие и технические ресурсы. Она осуществляет более разумную стратегию действий, которая часто является соотношением между политическими и правительственными учреждениями и дальнейшим пониманием проблемы, а также небольшой гибкостью процессов принятия решений. Годовой бюджет часто превышает 1 млн. злотых.

Сегодня в Польше существует около 20 организаций, находящихся на 3-м этапе и только несколько – на 4-ом (например, LOP, PKE, OTOР, Instytut na Rzecz Ekorozwoju – Институт устойчивого развития).

Выводы и рекомендации, сделанные в 1997 году

1. Выводы

Экологическое движение не имеет четко разработанной твердой программы деятельности, и даже основного проекта. Большинство организаций ставят целью улучшение окружающей среды и условий жизни общества с помощью повышения экологического сознания. Наиболее известные проблемы, которые существовали до недавнего времени в Польше:

- 1) „кампания по отходам”, занимается управлением отходами, экологическими контейнерами и способами управления отходами, благоприятными для окружающей среды,
- 2) кампания „Dzikie Zycie” („Дикая природа”), связана с защитой волков и рысей, охраной ценных биорегионов с точки зрения природы,
- 3) программа: Зеленые легкие Польши,
- 4) „транспортные кампании”: Города - для велосипедов, против автомобильных шоссе,
- 5) кампании за здоровую пищу,
- 6) программы по защите балтийского моря,
- 7) кампании за права животных: „Животное – не предмет”, против дрессуры животных в цирках,
- 8) кампания „Teraz Wisla” („Река Висла сегодня”), защита крупнейшей реки Польши от инженерного вмешательства,
- 9) кампания „Паспорт на будущее”.

Начиная с 1989, стали происходить постепенные значимые изменения качества движения - в развитии и специализации. Предпринятые меры – результат рациональной стратегии. Протесты и демонстрации завершились альтернативными решениями; их даже заменили положительные действия. Делаются попытки скоординировать деятельность отдельных организаций и специализировать их деятельность, создать сети информации и коммуникации (создание многочисленных бюро

информационной сети зеленых Польши по охране окружающей среды, ежегодные Национальные встречи экологического движения в Колумне), и собрать в организации постоянных профессионалов. Члены движения прошли подготовку по дизайну кампаний и экологических проектов, а также по вопросу управления экологическими организациями.

Обучение направлено на получение знаний о местных кодах и сотрудничестве с национальными повестками дня, муниципальными службами и средствами массовой информации.

Оказалось, что членам движения было непросто общаться с другими секторами. Особенно с национальным сектором, который требовал обнаружения общих основ без предвзятости и стереотипов. Связи между экологическим движением и правительством ограничиваются некоторыми вопросами, в основном это экологическое образование, и неформальными попытками повлиять на проекты политики и /или законодательства. Разумные контакты с парламентскими учреждениями и членами парламента ограничены, за исключением ЭКО во Вроцлаве и Бельско-Бяла. Контакты с местными властями имеют нестабильный характер. Существует очень мало примеров проявления интереса к сотрудничеству с движением, за известным исключением в Кракове, Лодзи и Бельско-Бяла. Все больше контактов происходит с учебными центрами, университетами, политехническими институтами, научными институтами и руководителями национальных парков. Однако контакты с другими НПО Польши довольно ограничены. Некоторые экологические группы принимают участие в различных интеграционных соглашениях внутри “третьего сектора”, например, Forum Fundacji Polskich (Польский форум фондов) или Regionalne Fora Inicjatyw Pozarządowych (Региональные форумы неправительственных инициатив).

2. Общие рекомендации

Как показал семинар, проведенный в рамках проекта, в Польше необходимо выработать концепцию взаимоотношений между органами власти по окружающей среде и ЭКО, основанных на принципе сотрудничества, предпочтительно приближенного к голландской модели. Для достижения этой цели оба партнера должны изменить свое отношение друг к другу и

понять, что они играют разную роль в охране окружающей среды. Для выполнения своей роли в новой модели ЭКО необходимо усилить свои организационные и финансовые возможности. Это потребует введения новой правовой структуры относительно их статуса. Предполагается, что новая правовая структура будет обеспечена предлагаемым законодательством, касающимся обычной полезной деятельности.

Будет чрезвычайно полезным сформировать основные принципы сотрудничества. Это может быть в форме документа, похожего на Руководящие принципы политики в области сотрудничества с ЭКО, выпущенного МЕРPNRF. Будет даже лучше использовать существующее полномочие (которое, однако, никогда не выполнялось), содержащееся в Статье 103 Закона об охране окружающей среды 1980 года Совету Министров о создании правил, касающихся принципов сотрудничества с ЭКО. Такие правила могли бы регулировать практические вопросы, связанные с доступом к экологической информации, участию в разработке политики и законодательства, принятии решений, мониторинге соответствий и соблюдении законов, а также критерии поддержки ЭКО с помощью общественных фондов.

3. Концепция сотрудничества и роль ЭКО

Новая модель взаимоотношений между органами власти по окружающей среде и ЭКО должна основываться на предположении, что цель обоих партнеров одна и та же – охрана окружающей среды. Однако, вполне естественно, что для достижения этой цели оба партнера должны действовать по-разному; структура их организации отличается, а в отдельных случаях они могут иметь немного отличающиеся интересы. Поэтому не должно быть удивительным, что существуют случаи, когда точки зрения партнеров сходятся, и случаи, когда их мнение не совпадает. Не пренебрегая существующими различиями между обоими партнерами, очень важно в новой модели выявить такие случаи, в которых точки зрения совпадают, и проводить дискуссии в тех случаях, когда точки зрения партнеров не совпадают. Таким образом, что касается прав обоих партнеров иметь и высказывать свою точку зрения, новая модель взаимоотношений должна напоминать о взаимоотношениях, основанных на сотрудничестве, а не на конфронтации.

Говоря о модификации роли, которую ЭКО должны осуществлять в новой модели, главным вопросом становится вопрос об их включении в процессы принятия решений. В сущности, необходимы изменения как в самом экологическом движении (некоторые уже происходят, как в случае с инициатив, касающихся Лоббирования или Списка 21), так и во взаимоотношениях между экологическим движением и властями. В первую очередь изменения должны произойти в трех сферах, обсуждаемых в данном исследовании, а именно: доступ к информации, участие в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды и, наконец, относительно механизмов, связанных с финансовыми механизмами. Следует отметить, что модификация роли ЭКО потребует преодоления обеими сторонами многих предрассудков и стереотипов.

Официальные лица должны привыкнуть к тому, что нестабильность и разнообразие экологического движения не может рассматриваться как “патология”, а как факторы, придающие силу и жизнеспособность. Лишенные успешных возможностей, существуют ожидания, что экологическое движение разовьет “представительство” которое будет промежуточным звеном в контактах, позволит выражать интересы всего движения и обеспечит поток информации между органами власти по окружающей среде и ЭКО. Более того, новая модель взаимоотношений исключает любую монопольную практику в этом отношении и предполагает множество каналов общения. Новая модель потребует от официальных лиц развить способность к сотрудничеству с партнером, которая имеет неправильную форму и подвержена быстрым изменениям. Органы власти по окружающей среде не могут обращаться с ЭКО как с оппонентами, а, скорее всего как трудными и независимыми, но ответственными партнерами, которые имеют свою точку зрения и свою собственную концепцию об экологических проблемах. Необходимо помнить, что, несмотря на различие мнений во многих случаях (которое полностью оправдано), ЭКО являются естественными союзниками органов власти по окружающей среде.

Новая модель также требует изменения подхода ЭКО к контактам с властями. Сотрудничество с властями не должно рассматриваться как “коллорабационизм” как симптом слабости и даже как растрата идей, ведущее к потере независимости и “захвату”.

Не теряя свою независимость и защищая свою точку зрения ЭКО должны признать, что в большинстве случаев органы власти по окружающей среде являются их союзником в достижении экологических целей.

Предпосылкой сыграть свою роль в новой модели служит изучение и понимание ЭКО методов осуществления общественного управления, законов управления потоком информации внутри структур и характерные особенности процесса принятия решений, так как в настоящее время большинство ЭКО игнорируют эти вопросы.

Расширение масштабов участия ЭКО в процессах принятия решений на всех уровнях правительства предоставит им многочисленные преимущества, которые имеют значение с точки зрения эффективности охраны окружающей среды.

Эти преимущества заключаются в следующем:

- образование дополнительного канала выражения интереса, позволяющего тем, кто принимает решения расширить свое знание проблемы и узнать различные точки зрения, существующее стремление и интересы заинтересованной общественности;
- эффективный способ принятия во внимание возможных альтернатив, получение бесплатной экспертизы (иногда довольно профессиональной) и тем самым лучшие возможности сделать оптимальный выбор;
- возможность получения поддержки общественности, которая может увеличить шансы управления вопросами окружающей среды в диспутах с другими правительственными агентствами;
- увеличение мониторинга соответствия путем осознания ЭКО о принятых решениях;
- уменьшение объема и интенсивности социальных конфликтов;
- Внесение вклада в постепенную “профессионализацию” и специализацию ЭКО, и тем самым усиление рационального аспекта за счет эмоциональных аспектов в процессе принятия решений по окружающей среде

Нет сомнений, что увеличение роли ЭКО в процессах принятия решений по окружающей среде приводит также к некоторым неудобствам, таких как, например, замедление процесса принятия решений или необходимость предпринять некоторые

организационные шаги внутри административных структур. Однако с точки зрения очевидности преимуществ, описанных выше, такие препятствия имеют меньшее значение.

Разработка модели, в которой администрация будет обращаться с ЭКО как с партнерами, действующими на благо охраны окружающей среды, может быть довольно длительным процессом, если помнить об отсутствии исторических традиций. Однако это полностью возможно (как показывает опыт Нидерландов и некоторый положительный опыт Польши). Установление простых, четких, демократичных и открытых для всех “правил доступа” и механизмов сотрудничества может сделать этот процесс более простым и быстрым.

Ситуация в конце 2000 года:

Общий подход к сотрудничеству между органами власти и НПО в целом значительно изменился с 1997 года. Концепция интерактивной демократии и гражданского общества стала все приниматься все шире и шире, и НПО рассматривается сейчас как важный элемент этих концепций. Несомненно, произошел большой прогресс в развитии сотрудничества между органами власти по окружающей среде и ЭКО. “Проект о сотрудничестве” можно рассматривать как крупный вклад в это дело.

На передовой указанных изменений находятся взаимоотношения между ЭКО и Министерством по окружающей среде (МОС). С 1997 года контакты ЭКО – МОС значительно увеличились. В результате осуществления Проекта Министерство приняло решение подписать 14 мая 1998 года политический документ под названием Декларация о сотрудничестве между Министерством по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства и ЭКО (см. Приложение 2). Этот документ общего характера был переведен на осуществление конкретных действий двумя более подробными документами, а именно:

- Программой реализации; и
- Регулярными исполнительными программами сотрудничества.

Декларация признает необходимость сотрудничества и устанавливает в этом отношении некоторые основные принципы. Одним из самых фундаментальных принципов является признание того, что экологические организации, несмотря на различные точки зрения

по частным вопросам, являются естественными союзниками и партнерами органов власти по окружающей среде в осуществлении охраны окружающей среды и устойчивого развития. Таким образом, Министерство выражает свое желание более широкого сотрудничества с ЭКО, уважая их разнообразие и колебание точек зрения, что является необходимыми чертами общественного движения. С другой стороны, Министерство ожидает от них уважения правовой компетенции и выполнения обязанностей. Основой сотрудничества должны служить четкие и прозрачные процедуры, касающиеся различных форм сотрудничества, особенно тех, которые касаются консультаций, участия ЭКО в различных консультативных органах и официальных делегациях на встречи и т.п., а также оказания финансовой поддержки из государственных фондов. В свою очередь Министерство берет на себя обязанность принимать меры, способствующие увеличению мощности ЭКО, включая шаги для введения правовой структуры, которая позволит осуществить положение о целевом финансировании ЭКО, дополнительно к уже существующей финансовой поддержке на конкретные проекты.

В Программе реализации определяются конкретные задачи, которые необходимо осуществить для этой цели (включая график времени, ответственные подразделения и т.п.). Это включает усиление институциональной мощи подразделения, ответственного за сотрудничество, процедуру проведения консультаций, обеспечение средств для обновления базы данных об ЭКО, переподготовку государственных служащих и активистов ЭКО по вопросам, связанным с сотрудничеством, обязательством использовать электронные средства связи и распространение информации через финансируемые государством периодические издания, связанные с ЭКО.

С целью проведения мониторинга реализации исполнительных программ в 1998 году была образована Группа по сотрудничеству между Министерством и ЭКО. Она состоит из нескольких представителей ЭКО и нескольких сотрудников из разных отделов Министерства. Ежегодно группа пересматривает Исполнительную программу и предлагает новую программу на следующий год для утверждения Министерством. Члены группы со стороны ЭКО также связываются с организациями, чтобы получить от них больше идей и потребностей по вопросу сотрудничества. Ежеквартально Группа также встречается для обсуждения вопросов по существу, касающихся сотрудничества: встречи, программы, области конфликтов и т.п.

Результаты реализации исполнительных программ включают следующее:

- образование информационного “под-сайта” ЭКО на веб-сайте Министерства (<http://www.mos.gov.pl/poe/index.shtml>);
- организация ежегодных семинаров для представителей ЭКО и сотрудников Министерства по вопросам сотрудничества;
- назначение представителей ЭКО в некоторые консультативные органы Министерства и делегации, отправляющиеся на международные конференции и другие мероприятия (даже на переговоры).

Несколько независимо от конкретных задач, определенных в Программе реализации, Министерство предприняло ряд практических шагов по совершенствованию участия общественности и сотрудничества с ЭКО. Можно предположить, что результаты Проекта оказали сильное влияние на подход официальных лиц к вопросам о прозрачности и участии общественности.

Успешный пример сотрудничества между органами власти и ЭКО побудил действовать некоторые другие центральные учреждения (например, министерство транспорта, министерство сельского хозяйства, министерство социальных дел) и повторить или принять модель сотрудничества МОС – ЭКО. В этом вопросе они обращаются за помощью в МОС. Однако эти попытки пока находятся на предварительной стадии.

Несмотря на то, что в 1998 году в правительстве Польши произошли структурные изменения, перемены, касающиеся сотрудничества с неправительственными организациями в целом, и с ЭКО в особенности, не носили решающий характер. Стоит упомянуть, что в 1998 году была образована должность Полномочного представителя Премьер-министра по неправительственным организациям. Однако из-за финансовых сокращений ассигнований на канцелярию Премьер-министра в 1999 году, офис полномочного представителя был ликвидирован и “заменен” на должность Советника Премьер-министра по неправительственным организациям. В то время как первая должность была “учреждением” со своим секретариатом и со своим бюджетом, вторая должность была понижена на уровень консультативных возможностей. Основной задачей этих двух вышеуказанных подразделений было

составление проекта, консультирование и представление рекомендаций правительству по предложению об акте сотрудничества между администрацией и неправительственными организациями. В конце 2000 года проект все еще находится на стадии предварительных консультаций, что указывает на полный провал деятельности этих подразделений.

Однако необходимо подчеркнуть, что в последние годы также наблюдается новая тенденция, когда различные министерства ищут путей сотрудничества с “социальными партнерами”. Можно привести в качестве примеров такого консультативного развития внутри правительственных структур, в котором также принимали участие ЭКО: Министерство сельского хозяйства и вновь образованное Министерство регионального развития и строительства. Однако проводить точную оценку этой новой эволюции еще слишком рано.

В конце 90-х экологическое движение, по различным оценкам, включало в себя около тысячи активных организаций, формальных и неформальных групп. Тем не менее, регулярная и хорошо организованная деятельность осуществляется намного меньшим количеством организаций, которые делятся по следующим признакам:

- географическое положение (местные, локальные, региональные, национальные и международные);
- характер деятельности; и
- уровень этих видов деятельности.

Начиная с 1998 года, происходят постепенные, но значительные качественные изменения в экологическом движении – развитие и специализация. Действия, предпринимаемые движением, являются результатом рациональной стратегии. Протесты и демонстрации дополняются конкретными предложениями для альтернативных решений и даже заменяются позитивными конструктивными действиями.

Координация деятельности организована и развивается через несколько тематических сетей, связанных с одинаковыми или схожими вопросами. Эти сети включают в себя (<http://www.most.org.pl/bwle/koalic.htm>):

- Сеть CEE Bankwatch
- Города для велосипедов
- Коалицию за развитие экологического сельского хозяйства
- Коалицию защиты болот
- Коалицию в защиту экологических решений проблем транспорта

- Сеть Зеленых Польши
- Коалицию „Время для реки Одра”
- Коалицию „Река Висла сегодня”.

Эти сети уже в нескольких случаях признаны официальными органами как гражданские партнеры для обсуждения и мониторинга разработок стратегической национальной политики, составления проектов и комментариев к соответствующему законодательству и т.п. Например, они участвуют в заседаниях различных парламентских комиссий, национальных и международных правительственных форумах.

Экологическое движение пока еще не столь активно вовлечено в общие дискуссии, разработки и т.п. “третьего сектора”. Однако в последние несколько лет эта ситуация медленно менялась, в основном по причине более увеличивающихся институционных контактов между различными сетями, вышестоящими организациями, форумами и других видов деятельности, в которые вовлечены ЭКО. Тем не менее, многое предстоит сделать, особенно на основном местном уровне, для улучшения внутреннего сотрудничества в самом “третьем секторе” и сотрудничества этого сектора с местными и региональными органами власти.

В настоящее время в сотрудничестве с Министерством по окружающей среде (МОС) делаются попытки повторить или адаптировать модель сотрудничества МОС-ЭКО в других центральных учреждениях: например, в министерстве транспорта, министерстве сельского хозяйства, министерстве социальных дел и т.д., однако эти попытки пока находятся на предварительной стадии.

Вследствие увеличивающегося признания необходимости и возможностей участвовать и оказывать влияние на официальный процесс принятия решений, в последние годы возникла другая новая тенденция размещения ЭКО и их головных офисов в Варшаве, столице Польши. В 1998 году Бюро лоббирования экологической поддержки (ELSO) начало свою деятельность, направленную на Правительство и парламент. В 2000 году Всемирный фонд дикой природы также открыл свое представительство в Варшаве. Польская сеть зеленых, в настоящее время формирующая свою правовую структуру, похоже, также решила перевести свой главный офис в Варшаву.

¹ В этом докладе используются выводы Проекта 1997 года о Сотрудничестве между министерством по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства и экологическими НПО, завершеного группой по руководством Е. Ендрошка.

ГЛАВА 2

Доступ к информации

Ситуация в начале 1997 года:

1. Правовая структура

В 1997 году ни общественность в целом, ни ЭКО не имели права на доступ к правительственной информации. В (старой) Конституции этот вопрос вообще не поднимался, а также и не было ни одного закона, в целом охватывающего и управляющего вопросом выпуска правительственной информации прямо общественности, находящейся вне пределов рассматриваемого дела.

Доступ к правительственной информации и документам был гарантирован только в отношении рассматриваемых процедур. В соответствии со Статьей 73 Административно-процессуального кодекса (КРА) на всех этапах процедуры стороны имели право просматривать все папки, касающиеся дела и делать копии этих папок. Этим правом были наделены только те стороны и ассоциации (включая также ЭКО), участвующие “с правом стороны” в данном административном рассмотрении.

Еще хуже обстояло дело с доступом к информации, лежащей за пределами рассматриваемой процедуры. В Польше не существовало законодательства равного Закону о праве общины знать или Директивы Севесо, т.е. законов, требующих информировать общественность о потенциально опасных токсических веществах и о чрезвычайном планировании. В этом отношении не многое изменилось с того времени, как стала поступать общая критика поведения властей во время Чернобыльской аварии. Постановления Министерства химической промышленности от 1989 года по Предупреждению общественности в случае токсического заражения нельзя рассматривать как замену таким законам.

Немного лучше дело обстоит с пассивным доступом к информации. Законодательный Акт о прессе 1984 года сыграл в некоторой степени роль Акта FOI в Польше. Акт провозглашал, что именно пресса (т.е. все средства массовой информации, включая экологические журналы и бюллетени) ввела в действие право граждан

на информацию и участие общественности в общественных делах. В соответствии со статьей 4 все органы власти, государственные предприятия и другие государственные органы должны раскрывать прессе информацию, касающуюся их деятельности. Такая же обязанность лежит и на частных предприятиях, торговых союзах и других ассоциациях, пока требуемая информация затрагивает общественность или экономическую деятельность. Разглашению не подлежит, в соответствии со Статьей 4, раздела 2, информация, находящаяся под защитой от разглашения в соответствии с Законом о государственной и служебной тайне 1982 года (например, медицинские файлы). Отказ на запрашиваемую информацию должен быть предоставлен в письменной форме в трехдневный срок. Отказ на информацию можно оспаривать в административном суде (Статья 4, раздел 4).

Что касается 1997 года, доступ к информации был сильно скован ограничивающими положениями Закона о государственной и служебной тайне 1982 года. Закон обеспечивал власти широкими полномочиями классифицировать информацию как секретную. Отсутствовала четкая и постоянно проводимая политика в этом отношении касательно вопросов окружающей среды. В течение многих лет большинство данных по окружающей среде (включая данные о состоянии окружающей среды) считались секретными. С 1989 года ситуация в этом отношении частично улучшилась. В 1997 году данные о состоянии окружающей среды были легко и широко доступны, в противоположность данным, касающимся конкретных загрязнителей среды, которые все еще считались секретными, так как власти часто склонялись к тому, чтобы рассматривать данные о загрязнении, касающиеся специфических заводов, как конфиденциальные. Такое отношение сильно ограничивало деятельность ЭКО, которые пытались узнать как можно больше о конкретных установках, загрязняющих окружающую среду.

Требования о разглашении, содержащиеся в законах об окружающей среде, были очень туманными и не обеспечивали никаких процессуальных правил (например, Статья 28(1) Закона о государственной инспекции охраны окружающей среды от 1991 года указывает на следующее: „государственная инспекция по охране окружающей среды гарантирует информировать общественность о состоянии окружающей среды „).

Правовая система Польши построена таким образом, что любая деятельность общественного управления требует наличия правовой

базы: как “положительная” деятельность (например, разглашение информации), так и “отрицательная” деятельность (например, отказ в разглашении информации). Однако в 1997 году не существовало общих “положительных” законов, относящихся к разглашению информации. Закон о государственной и служебной тайне регулировал только “отрицательный” подход, определяя тип информации, который не подлежит разглашению. Однако в нем не говорилось о том, что любая информация должна быть открыта, если она не классифицирована.

1.2. Практика

1.2.1. Министерство по окружающей среде

В Министерстве по окружающей среде существует (с 1992 года) орган, отвечающий за сотрудничество с ЭКО, в обязанности которого входит обеспечение ЭКО информацией. Руководит этим органом один человек, работающий на полставки (половина стандартного объема часов в месяц). Согласно некоторым официальным лицам, с кем было проведено интервью, компетенция этого человека не достаточна, и особенно не включает четкого права на получение информации или документации от других официальных лиц внутри Министерства по окружающей среде. Не существует всеобщего правила, обязывающего других официальных лиц самим передавать информацию в этот орган.

Некоторые другие подразделения Министерства по окружающей среде (например, отдел защиты воздуха, отдел защиты природы) начали и осуществляют свои собственные контакты с ЭКО. В основном это заключается в предоставлении информации Польскому экологическому клубу (РКЕ), который является единственным, за исключением Лиги по охране природы, которого знают почти все сотрудники министерства по окружающей среде. Многие из сотрудников Министерства полагают, что РКЕ – это национальная организация, действующая в более чем 10 регионах и имеющая несколько десятков отделений, поэтому предоставление информации РКЕ считается достаточным и равноценно распространению информации всему экологическому движению.

В списках адресов имеются адреса некоторых других организаций. Но не существует четко определенного критерия для отбора и включения. Многие организации попадают в списки, так как сотрудники Министерства по окружающей среде лично знакомы с людьми, работающими в этих организациях, или эти ЭКО организуют активные акции протеста и постоянно приходят в Министерство.

Вероятно такая ситуация, наряду с другими причинами, вызвана отсутствием базы данных на ЭКО. Имеется брошюра с названиями и адресами ЭКО, подготовленная два года назад Ассоциацией по предотвращению отходов „3 R”, но считать эту брошюру как базу данных очень трудно. Сотрудник, отвечающий за контакты с ЭКО, пытается обновить данные этой брошюры (убрать организации, которые не отвечают на телефонные звонки или добавить новые адреса тех ЭКО, которые, например, появляются в Министерстве по окружающей среде), но он сам считает, что эти адреса не могут рассматриваться как база данных. Сотрудники Министерства по окружающей среде не могут на основе этой брошюры определить, кто есть кто в Польском экологическом движении.

Много данных (включая информационные бюллетени с вырезками из газет и графиком работы Министерства) передается в Бюро обслуживания Экологического движения (BORE). Министерство рассматривает это Бюро как звено цепи, связывающего это учреждение с ЭКО. Однако распространение информации является дорогостоящим процессом и поэтому Бюро сталкивается с финансовыми проблемами. Кроме этого, только одно Бюро не может отвечать на все информационные потребности ЭКО.

Еще одной формой информационного потока из Министерства к ЭКО являются встречи, организованные:

- ЭКО, организующими протест, как часть акции протеста;
- компаниями и фирмами;
- Главой Министерства по окружающей среде;
- отдельными отделами Министерства по окружающей среде.

Опросы сотрудников министерства показали, что огромное количество таких встреч происходит по причине давления со стороны ЭКО или компаний и фирм. Только встречи с самим Министром обычно организованы по его инициативе. Эти встречи, однако, кажутся ЭКО спорными. Часть представителей ЭКО считают, что в них нуждаются и их ценят. Другие обеспокоены, так как по их мнению:

- критерии отбора ЭКО для участия в таких встречах не ясны;
- если для таких встреч готовятся какие-либо материалы, то они доходят до ЭКО слишком поздно, поэтому на подготовку к дискуссии им не хватает времени;
- отсутствуют ясные результаты таких встреч.

Эти встречи также имеют спорный характер и для сотрудников Министерства. Некоторые полагают, что активисты приходят к ним только, чтобы пожаловаться. Но ряд сотрудников считает. Что такие

встречи дают шанс завязать контакты с ЭКО, поэтому они могут выяснить, кто есть кто в ЭКО и получить лучшую информацию о проблемах, с которыми сталкиваются ЭКО.

Стоит отметить, что количество этих встреч уменьшается каждый год. В 1993 году было организовано 10 встреч, а в 1995 – только 4. Они также поменяли свою формулу. В конце 1992 и начале 1993 годов ЭКО образовали 13 групп, ориентированных на различные вопросы сотрудничества с Министерством по окружающей среде. К сожалению, было организовано только 5 встреч с этими группами, и все они произошли в 1993 году. С тех пор министерство по окружающей среде не использовало эти группы как таковые, хотя было проинформировано и консультировало многих лиц или ЭКО по вопросам, переданным этим группам.

Встречи для решения конкретных вопросов, вызванные либо конкретными акциями ЭКО, либо организованные по инициативе компаний и фирм, оцениваются положительно как опрошенными сотрудниками Министерства, так и представителями ЭКО. По крайней мере, их не считают спорными.

Еще одним каналом распространения информации Министерством по окружающей среде являются средства массовой информации. Например, Национальный фонд охраны окружающей среды и Министерство по окружающей среде совместно финансируют несколько десятков периодических изданий и вкладышей в информационные бюллетени. В основном это издание журналов, имеющих небольшой тираж, но адресованных читателям, заинтересованным в охране окружающей среды (ЭКО, активистам, работникам административного и частного сектора). В 1994 и 1995 годах Министерство по окружающей среде финансировало экологический вкладыш, издаваемый два раза в неделю в одной из самых популярных ежедневных газет Польши, „Superekspres”. В ближайшие годы Министерство по окружающей среде планирует финансировать похожий вкладыш в газете с более высоким тиражом.

Другие средства массовой информации довольно редко публикуют материалы, касающиеся экологических вопросов. Кроме этого, данные, предоставляемые сотрудниками Министерства по окружающей среде во время пресс-конференций, не представляют большого интереса для центральных СМИ (например, для ТВ или „Gazeta Wyborcza”, крупнейшей ежедневной газеты), не смотря на то, что конференции готовятся Министерством по охране природы профессионально.

ЭКО могут принимать участие в пресс-конференциях, организованных Министерством по окружающей среде. Приглашения на пресс-конференции направляются, прежде всего, в Бюро обслуживания Экологического движения. Часть ЭКО, имеющая доступ к Бюро, пользуется этим. Необходимо отметить, что опрошенные ЭКО не рассматривают пресс-конференции как форму сотрудничества между Министерством по окружающей среде и ЭКО.

Теоретически ЭКО могут получить информацию через сотрудника отдела информации Министерства, но практика показывает, что они не пользуются этой возможностью. Вероятно, они не признают эту функцию как источник информации.

Уже в течение пары лет Министерство приглашает представителей ЭКО к участию в важных международных конференциях, сопровождая представителей Министерства. Однако обычно представители ЭКО отбираются обычно произвольно. Иногда случается, что ЭКО не рассматривает таких отобранных лиц как представителей. Именно поэтому недавно Министерство начала искать другие формы отбора представителей ЭКО для включения их в делегацию Министерства на международные конференции. Однако до сих пор не выработаны правила отбора, которые могли быть приемлемы для ЭКО.

1.2.2. Государственная инспекция по охране окружающей среды (PIOS)

Государственная инспекция по охране окружающей среды находится в прямом подчинении Министерству и, фактически является частью Министерства по окружающей среде, однако стоит отдельно рассмотреть ее взаимоотношения с ЭКО, по причине специфической деятельности PIOS и ее организационной структуры.

С точки зрения доступа к информации PIOS имеет значение по следующим присущим ей чертам:

- она собирает данные мониторинга о состоянии окружающей среды в связи с загрязнениями;
- у нее имеются данные о конкретных источниках загрязнения.

Для распространения информации о состоянии окружающей среды PIOS публикует, например, серию брошюр, называемых “библиотека мониторинга”, которые распространяются среди различных правительственных агентств и библиотек. PIOS также публикует листовки, которые отправляются в различные заинтересованные учреждения (СМИ, некоторые ЭКО). Кроме этого в каждом

регионе Польши PIOS имеет свой инспекционный отдел, который выпускает свои собственные материалы о состоянии окружающей среды. Эти материалы поступают в библиотеки, правительственные агентства, СМИ. Очень часто они прямо доходят до ЭКО.

Справедливости ради нужно сказать, что данные о состоянии окружающей среды доступны каждому заинтересованному лицу.

По другому обстоит дело с информационным потоком о загрязнении, вызванных индивидуальными источниками. Отсутствуют подробные правила, касающиеся доступа к информации о загрязнениях, вызванных конкретными источниками. Это, однако, не означает, что такая информация не доступна вообще. Когда существует подозрение о том, что человеческая жизнь или здоровье находятся в состоянии опасности вследствие выбросов, руководители PIOS стремятся открыть необходимую информацию.

1.2.3. Региональные правительственные агентства

Региональные правительственные агентства являются огромным потенциальным источником информации для ЭКО. Это место, куда собирается вся информация о загрязняющих выбросах. К сожалению, большинство ЭКО не воспринимают региональные государственные агентства в качестве источника информации. Те, кто пытается это сделать, иногда могут получить необходимую информацию.

1.2.4. Другие правительственные агентства

Контакты ЭКО с общественным управлением – это контакты не только с учреждениями, связанными с охраной окружающей среды. Выполняя свои задачи, ЭКО часто приходится общаться также и с другими агентствами, такими как Министерствами транспорта, строительства или сельского хозяйства. Ни одно из этих учреждения (кроме Министерства образования, с которым ЭКО имеет не очень частые контакты) не имеет специального институционального подразделения или структуры для контактов с ЭКО. Обычно это входит в качестве дополнительной обязанности чиновника, отвечающего за контакты с профсоюзами.

Более того, руководители министерств полагают, что именно Министерство по окружающей среде должно отвечать за контакты с ЭКО. Это не значит, что другие агентства избегают таких контактов, но, по их мнению, именно Министерство по окружающей среде должно предавать им сведения, особенно предавать ЭКО

информацию, поступающую из других агентств.

Это также не означает, что не существует прямых контактов между этими агентствами и ЭКО, но они носят редкий характер и происходят под давлением ЭКО; часто они имеют неформальный характер. Как же может выглядеть такая информация? Конечно же, она незакончена, хаотична и не регулярна.

1.2.5. Парламент

Другим источником информации для ЭКО может быть Парламент. Многие организации имеют прямые контакты с членами парламента, а представитель некоторых ЭКО участвуют в работе комиссии обеих палат. Однако чаще всего представители ЭКО не могут участвовать в каждой встрече из-за времени и отсутствия в Парламенте специального офиса или отдела для контакта с ЭКО. В парламенте имеется Информационный отдел, но его функция заключается в сотрудничестве с журналистами. Кроме этого, чтобы попасть в этот офис, необходимо войти в здание парламента, куда требуется специальное разрешение. В результате единственным источником информации являются сами члены Парламента. Но они вовлечены в различные политические отношения, что, несомненно, влияет на качество выдаваемой ими информации.

1.2.6. Центральное статистическое агентство (GUS)

Статистические сборники GUS, публикуемые ежегодно Центральным статистическим агентством также являются источником информации о состоянии окружающей среды и ее охране. В них включены различные интересные данные, но так как эти данные обобщены и объединены, они имеют ограниченное применение у ЭКО, которые часто ищут подробную и конкретную информацию о конкретном загрязнении или опасной деятельности.

1.2.7. Другое

Другими источниками информации о состоянии окружающей среды могут служить также различные академические институты и информационные центры, функционирующие в международных рамках, например, центр UNEP/GRID, который собирает, хранит и распространяет информацию.

Выводы и рекомендации, сделанные в 1997 году:

1. Выводы

Широко доступна только информация, касающаяся состояния окружающей среды (данные, публикуемые государственной инспекцией по окружающей среде - PIOS и Центральным статистическим агентством - GUS). Другая информация, особенно касающаяся текущей деятельности Министерства по окружающей среде, также доступна, но в основном по требованию.

Активные формы распространения информации (пресс-конференции, встречи с Министром, деятельность некоторых отделов и т.п.) доходят только до части ЭКО. Именно поэтому существующая форма распространения информации не может считаться действительно активной и достаточной, чтобы удовлетворить потребности ЭКО.

Отсутствует обновленная база данных об ЭКО. В результате руководители Министерства по окружающей среде не имеют доступа к реальным данным об ЭКО. Их картина об ЭКО формируется из личного опыта и СМИ. Таким образом, они могут узнать только самые крупные и наиболее радикальные организации, которые составляют только маленькую часть Польского экологического движения.

Что касается темы этого проекта, доступ к информации оказывается таким вопросом, где правовая структура Польши более всего не соответствует не только стандартам, установленным международным правом и наиболее развитыми западными законодательствами, но также законодательствам некоторых наших соседей в Центральной Европе. Это касается как правовой структуры относительно доступа к информации, так и правовой структуры сбора информации правительством. Поэтому абсолютно неработающей остается уже существующая прогрессивная схема самоотчетности (связанная с программой обвинений за загрязнение), согласно которой от нарушителей окружающей среды требуется представление ежегодного отчета о вредных веществах, загрязняющих атмосферу и воду и о переработке отходов.

Очевиден тот факт, что существующая правовая структура не выполняет обязательства по законодательствам ЕС (отсутствие каких-либо законов, по крайней мере, претендующих на

выполнение Директивы 313/90) и Софийских руководящих принципов. Таким образом, Польша 1997 года не могла ратифицировать предстоящую Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений.

1. Общие рекомендации

Для введения новой модели сотрудничества в отношении потока информации требуется два типа усилий: правового и практического. Помня о существующих условиях, достижение полного соответствия международным стандартам потребует 2-3 года, которые можно разделить на три этапа:

- 1) введение набора практических структур, основанных на существующей технической и институциональной базе и существующей правовой структуре;
- 2) внесение права на доступ к информации в Конституцию (что предусмотрено в Проекте Конституции) и правовой схемы (в рамках рассматриваемой парламентской процедуры для изменения Закона об охране окружающей среду 1980 года) при условии обеспечения формирования общественных регистров определенной информации;
- 3) введение всеобъемлющей правовой схемы доступа к информации по окружающей среде (в рамках проекта закона об охране окружающей среды, готовящегося в проекте PHARE).

Этап 1 предусматривает активизацию коммуникационного канала между Министерством по окружающей среде и ЭКО с помощью:

- осуществления механизмов, способствующих улучшению существующих активных форм распространения информации, в ответ на необходимость получения информации каждой ЭКО, независимо от ее размера и места расположения;
- введения системы сбора данных ЭКО для представления точной (простой по доступности для заинтересованных руководителей) картины Польского экологического движения.

Что касается 2-го и 3-его этапов всеобщей целью является разработка всеобъемлющей правовой структуры доступа к экологической информации. Однако могут возникнуть сомнения в том, возможно ли с помощью только введения схожего с FOI законодательства улучшить ситуацию, если этот процесс не будет

сопровождаться введением некоторых обязательств по сбору информации. Одним из шагов в этом направлении должно стать формирование регистров загрязнения на провинциальном уровне (воеводство) с помощью уже существующей прогрессивной схемы само отчетности (связанной с программой обвинений за загрязнение), согласно которой от нарушителей окружающей среды требуется представление ежегодного отчета о вредных веществах, загрязняющих атмосферу и воду и о переработке отходов. В общем, кажется стоит последовать примеру Великобритании (на которую похожа Польша неохотным отношением своих государственных служащих к явлению прозрачности) и начать с создания некоторых общественных регистров (например, с разрешений на воду, разрешений загрязнения атмосферы и т.п.). Это же самое можно применить к ЕИА или программам сокращения загрязнения для компаний, входящих в список 80 самых крупных нарушителей экологии; для введения общественных регистров таких документов не потребуются серьезные изменения в законодательстве. Система мониторинга, которая создается в настоящее время Инспекцией по окружающей среде (PIOS), должна обеспечить техническую базу для доступа к информации. Таким образом, создавая программное обеспечение для всех систем базы данных, необходимо помнить, что в скором времени в Польше будет законодательство, осуществляющее Директиву 313/90 и, тем самым, эти системы базы данным должны быть технически готовы к простому определению информации, свободной от раскрытия.

2. Правовая структура

В новом проекте Конституции вопрос о доступе к информации рассматривается в двух статьях: одна связана в целом с доступом к правительственной информации, а вторая – конкретно с доступом к экологической информации. Статья 47 обеспечивает общецелевое право на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и включает в себя доступ к документам, право на запись и доступ на все собрания коллегиально избранных органов. Конституция делает исключения на установленные законом права и свободы других лиц или экономических единиц и охрану общественного порядка, государственной безопасности или важных государственных

экономических интересов. Более подробно эти конституционные права должны быть выражены в обычном законодательстве.

Статья 57 Проекта Конституции предоставляет гражданам право на информацию о состоянии и охране окружающей среды.

Оба конституционных положения (если Конституция будет утверждена на национальном референдуме, который планируется провести 25 мая 1997 года) несомненно приведут к большому шагу вперед, хотя необходимо указать, что оба положения касаются права “граждан”, в то время как Директива 313/90 и предстоящая Конвенция требует, чтобы это было правом “каждого лица”.

Следует отметить, что уже существует политическое решение по выполнению в полном объеме Директивы 313/90 и предстоящей Конвенции, как части нового “по разным статьям” закона об окружающей среде, подготавливаемого в соответствии с программой PHARE. В этом отношении Проект законодательства предоставляет каждому право на доступ к информации об окружающей среде и документам, которые находятся во владении государственных и самоуправляемых администраций; в нем представлены списки установленных законом исключений, вслед строгим исключениям Директивы и Конвенции и, наконец, администрации предоставляют некоторые полномочные обязанности, касающиеся сбора и хранения информации, данных и протоколов, включая образование некоторых государственных регистров.

Помня о том, что, вероятно, понадобится некоторое время, чтобы выше указанный новый законопроект по всем статьям об окружающей среде был принят, очень важно, что уже во время так называемого “технического пересмотра” Закона об ОС 1980, который обсуждается в настоящее время в Парламенте, поступило предложение о формировании регистров о выделениях и выбросах, а также регистров по разрешению выбросов в атмосферу извещений об осуществлении. Вышеуказанные положения, если они будут выполнены, обеспечат хорошее начало для введения полноценного доступа к информации.

3. Практическая организация

Анализ, представленный в предыдущих главах, показывает, что трудности контактов между Министерством по окружающей среде и ЭКО служат причиной неправильного общения и многих

конфликтов, которые в свою очередь делают сотрудничество и эффективные общественные консультации невозможными. Именно поэтому мы предлагаем решения, направленные на улучшение существующей системы потока информации. Эти решения не означают замену существующих, мы предлагаем использовать их как дополнительные решения. Как было указано выше, система потока информации должна стремиться достичь 3-х основных целей:

- быть нацелена на потребности ЭКО к информации об окружающей среде;
- сделать возможным существование потока информации из Министерства по окружающей среде к ЭКО и в обратном направлении (чтобы в особенности гарантировать государственной администрации точную картину экологического движения Польши;
- сделать информацию доступной для каждой ЭКО, независимо от ее размера и места расположения.

3.1. Активная база данных по экологическим организациям

Вторую цель, указанную выше, можно достичь с помощью создания активной базы данных по экологическим организациям (под “активным” мы подразумеваем обновляемую на регулярной основе). В принципе эта база данных должна быть создана в электронной форме (компьютерная база данных), но ежегодно эти данные, содержащие реальную информацию об ЭКО, будут опубликованы (сюда будут включены область их интересов, вопросы над которыми они работают в данный момент, территориальный масштаб их деятельности, бюджет). Эту книгу необходимо будет распространять среди структурных единиц (отделов и т.п.) Министерства по окружающей среде, среди других государственных агентств, СМИ, среди членов Парламента и ЭКО. Информацию об ЭКО можно было бы также передавать по телефону из учреждения, отвечающего за базу данных.

В настоящее время сами ЭКО не имеют достаточно средств для распространения такой базы данных. Вероятно только Министерство по окружающей среде и Национальный фонд охраны природы являются единственными учреждениями, которых может заинтересовать эта проблема, и которые смогут нести такие расходы.

Учреждение, которое будет заниматься базой данных, должно быть отобрано на основе государственного тендера, организованного Министерством по окружающей среде. Мы предлагаем, чтобы реализация этого проекта находилась под контролем Руководящего комитета, состоящего не только из представителей Министерства по окружающей среде, но также и ЭКО (в сущности, это же правило должно применяться к каждому случаю, касающемуся структуры или проекта для поддержки или обращения в целом к потребностям экологического движения).

Если база данных будет использоваться вышеуказанным способом, она может дать полную картину экологического движения, его разнообразие, динамичность и изменчивость. В этом случае должностные лица легко могут узнать, кто есть кто в экологическом движении, с кем стоит сотрудничать, кто может стать партнером по выполнению определенных задач. Это сделает сотрудничество между Министерством по окружающей среде и ЭКО более простыми.

3.2. Критерии доступа к информации

Очень важно, чтобы Министерство по окружающей среде четко определило **какие документы и информация должны быть доступными для ЭКО**. Эти данные должны быть доступны для ЭКО в то же самое время, когда эти данные будут доступны сотрудникам Министерства по окружающей среде. Конечно, это касается документов и информации не только из Министерства по окружающей среде, Государственной инспекции по охране окружающей среды (PIOS) или других органов, находящихся в их подчинении, но также данных из других государственных агентств и Парламента.

3.3. Распространение информации

В большинстве стран, где закон гарантирует доступ к информации, за распространение информации несут ответственность специальные должностные лица. Во многих странах в структуре экологических агентств существует специальное подразделение, отвечающее за контакты с ЭКО (иногда в них работает не более нескольких человек)

В Министерстве по окружающей среде уже в течение почти 4-х лет существует должностное лицо, назначенное

исключительно для контактов с ЭКО. Возможно на выполнение этой задачи следует назначить больше людей с большей компетенцией. В настоящее время лицо, ответственное за сотрудничество с ЭКО, работает в Секции содействия экологии и информации (которая в настоящее время находится в процессе реструктуризации), являющейся подразделением Отдела политики в области экологии Министерства по окружающей среде. Вероятно, подразделение по сотрудничеству с ЭКО могло бы действовать более эффективно, если бы имело другое положение, например, находилось бы в прямом подчинении к Главе Министерства. Более вероятно, однако, что после завершения внутренних изменений в Министерстве по окружающей среде, связанными с общей реформой Правительства, эта новая секция найдет свое место в управлении Министерства, отвечающего за связь с общественностью.

Мы предлагаем назначить структурную единицу внутри Министерства по окружающей среде (это может быть единица, отвечающая за сотрудничество с ЭКО или, в качестве альтернативы библиотека Министерства), отвечающую за работу так называемой “библиотеки для ЭКО”, т.е. это будет место хранения всех документов и информации, предназначенных для ЭКО, доступное во время рабочего дня. Все отделы Министерства будут обязаны на регулярной основе поставлять определенную информацию и документы в “библиотеку для ЭКО”.

Однако такая “библиотека для ЭКО” сможет удовлетворять информационные потребности только ЭКО Варшавы и ближайших мест. ЭКО из других регионов Польши все равно будут иметь проблемы с доступом к информации.

Для удовлетворения их потребностей мы предлагаем сформировать сеть региональных бюро, которые будут распространять экологическую информацию.

Такая сеть информационных бюро может быть выбрана с помощью заявки Министерства по окружающей среде. Осуществление этой задачи, как и в случае с базой данных об ЭКО, должно проходить под руководством Руководящего комитета, состоящего из представителей Министерства и ЭКО.

“Библиотека для ЭКО” будет рассылать информацию сети региональных бюро по электронной почте, поэтому в библиотеке каждого бюро будут находиться одни и те же документы и информация. Региональные бюро должны сделать информацию

доступной для просмотра или поставлять информацию в традиционной форме на бумаге или на компьютере, так как это будет “библиотека для ЭКО”.

Следует абсолютно четко пояснить, что сеть информационных бюро, а также структурная единица Министерства, отвечающая за сотрудничество с ЭКО, не могут рассматриваться в качестве буфера между ЭКО и должностными лицами Министерства. Их роль будет заключаться только в том, чтобы выполнять функцию дистрибьюторов информации и упростить контакты между ЭКО и Министерством.

Кроме этого, Министерство может использовать лучшим образом экологические газеты и вкладыши. В настоящее время их количество достигает дюжины. Министерство может использовать их в качестве каналов информации о новых документах, о запланированных консультациях, переподготовке и общественных заявках.

Организационная сторона вышеуказанных практических структур рассмотрена ниже в Главе 4.

3.4. Правила отбора представителей ЭКО в Руководящий комитет, касающийся базы данных и сети региональных информационных бюро

Правила отбора представителей ЭКО в Руководящий комитет должны быть такими же, как и правила отбора представителей ЭКО в различные консультативные органы, руководящие комитеты и в делегации (см. Главу 6).

3.5. Другие информационные каналы

Вышеназванные предложения практических структур следует рассматривать как дополнительные к уже существующим каналам связи, особенно это касается прямых контактов должностных лиц представителями ЭКО, которые всеми средствами необходимо сохранять и поддерживать. Опрос ясно показывает, что такие контакты являются одной из самых успешных форм сотрудничества между Министерством по окружающей среде и ЭКО.

Ситуация в конце 2000 года:

В октябре 1997 года вступила в силу новая Конституция Польши. Новая Конституция содержит ряд положений, связанных с доступом к информации. Статья 61 гласит, что каждый житель имеет право на получение информации, касающейся деятельности органов государственной власти и лиц, выполняющих государственные функции. Это право включает доступ к документам и право присутствовать в качестве наблюдателей на коллективных сессиях представителей государственной власти, выбранных путем общественных выборов, а также право регистрировать свой голос и фотографировать во время сессий. Более того, Статья 74 (3) новой Конституции гласит, что:

“Каждый должен иметь право получить информацию о качестве окружающей среды и ее охраны”.

9 ноября 2000 года Парламент Польши принял Законодательный акт о Доступе к информации об окружающей среде, ее охране и об оценке влияния на окружающую среду. Этот законодательный акт вступил в силу 1 января 2001 года. Законодательный акт содержит важные изменения, касающиеся вопроса о доступе к экологической информации. Законодательный акт приспособливает польское право по этому вопросу праву ЕС, в частности он перемещает в правовую систему Польши Директиву 90/313/ЕЕС о свободном доступе к экологической информации и Директиву 85/337/ЕЕС об оценке влияния на окружающую среду некоторых государственных и частных проектов.

Законодательный акт также приспособливает польское право требованиям Орхусской конвенции.

Статьи 4 -11 регулируют вопрос о доступе к информации. Законодательный акт гарантирует всем лицам право на доступ к информации об окружающей среде и ее охране, которые находятся во владении органов государственной власти. Это право дано каждому, что означает, что доступ к информации не может зависеть от таких условий как: гражданство, место проживания, и нет такого требования показывать свою заинтересованность, чтобы получить информацию. Органы государственной власти всех типов (государственные, самоуправляющиеся органы) всех уровней обязаны сделать информацию об окружающей среде доступной. Более того, в соответствии со Статьей 11 Законодательного акта, их структурные подразделения при выполнении государственных функций, по закону или по контрактам, касающихся окружающей среды и ее охраны,

обязаны сделать экологическую информацию доступной.

В Законодательном акте дается определение экологической информации двумя способами. Статья 5 (2) содержит точные определения некоторых категорий документов (например, различных видов согласий на разработку, разрешений на загрязнение, отчетов ЕИА и т.д.), которые должны быть доступными через систему так называемого общественно доступного перечня документов. Кроме этого, в статье 5 (3) Законодательного акта содержится определение “схвати всех” (основанное на определении, существующем в Орхусской конвенции), которое также делает доступной любую другую информацию по окружающей среде и ее охране, собранную в письменной, визуальной или устной форме, а также в форме базы данных.

Формирование “общественно доступных перечней” документов служит средством как для доступа к информации, так и участия общественности. Существует важное требование в Статье 7 (3), которая гласит, что документы, помещенные в перечень должны стать доступными в день, когда заполнен соответствующий запрос в Ст. 5 (3).

Законодательный акт определяет исключения из правила о свободном доступе к информации (в соответствии с исключениями, принятыми Директивой и Орхусской конвенцией). Статья 7 Законодательного акта гласит, что обязательство предоставлять информацию без чрезмерной задержки, не позднее одного месяца после подачи просьбы, с возможным продлением, при наличии оправдания, до двух месяцев.

Законодательный акт содержит несколько положений, касающихся сбора и распространения информации. Органы государственной власти, несущие ответственность за экологические вопросы, обязаны вести перечни данных, доступные общественности, касающиеся некоторых документов (в основном решения, связанные с окружающей средой, а также регулярно предоставляемые отчеты от нарушителей окружающей среды по выделениям (выбросам) в атмосферу в воздух и на землю). Общественно доступные перечни документов могут храниться в электронной форме и быть доступными в сети Интернет.

Дополнительно к этому, специальная статья, касающаяся сбора и распространения информации, включена в Проект Закона об охране окружающей среде, который предположительно вступит в силу летом 2001 года. Выполненный в форме кодекса, этот обширный законодательный документ (440 статей на 150 страницах!) предназначен для замены Акта об охране окружающей среды 1980 года. Проект нового Закона обеспечивает что-то вроде “Общей части”

для всего законодательства в области окружающей среды (принципы, процедуры и т.п.), а также регулирует несколько важных вопросов (А именно: контроль атмосферы и шума). В соответствии с ним предполагается образование 10 различных электронных баз данных, содержащих специфическую экологическую информацию, которая будет доступна через государственные телекоммуникационные сети.

Кроме новой правовой структуры, касающейся доступа к экологической информации, делаются попытки разработать правовую схему, регулирующую в целом доступ к любой государственной информации и документам.

В 2000 году на рассмотрение Парламента поступил правительственный билль о свободе информации и 2 частных билля (представленных 2 различными политическими партиями), касающихся этого вопроса. Они отличаются друг от друга в деталях, но все нацелены на обеспечение специфических правил о свободе государственной информации и обязанности органов государственной власти делать всю информацию доступной, за некоторым исключением, определенным законодательным актом. Следующие субъекты должны отвечать за доступность информации: все органы государственного управления, лица, представляющие Казначейство, лица, представляющие государственные корпоративные органы, и другие субъекты или структурные подразделения, которые выполняют государственные задачи на основе закона, соглашений или контрактов или имеющие в своем распоряжении государственную собственность. Право на доступ к информации предоставлено всем лицам (без необходимости указывать на заинтересованность).

Были рассмотрены также положения, касающиеся активного распространения информации органами государственной власти. Государственные органы должны будут распространять всю информацию об учреждениях, лицах, процедурах, данных, государственной собственности, о проводимой политике и планах, за четким исключением (например, засекреченная информация). Основным средством распространения будет “Бюллетень о государственной информации”, доступный на веб-сайтах Официального журнала.

Еще одним выполненным средством улучшения, предложенном в обследовании 1997 года, стал каталог базы данных ЭКО. С 1997 года этот каталог ежегодно обновляется и состоит из нескольких сотен данных об экологических организациях. Каталог существует в трех формах: опубликованный на бумаге, на on-line в Интернете

и версии на диске off-line. Это дает возможность пользователю выбрать ЭКО по различным критериям отбора: региональный, тематический (например, энергия, транспорт) и горизонтальный (например, лоббирование, мониторинг). Каталог в Интернете существует также и на английском языке.

С ростом потока информации возрастают потребности разделения информации и направление ее соответствующим ЭКО, так как они, в свою очередь, становятся все более специализированными. Эта область необходимой работы охвачена как ELSO, так и BEPR со стороны Министерства. Имея обновленную базу данных, Министерство может сейчас рассматривать десятки просьб ежедневно, кроме этого выпускать активные положения информации, например Еженедельный электронный бюллетень, приглашения на пресс-конференции, тематические встречи, на специализированные консультативные органы Министерства и т.п.

В 1997 году во время обследования проводилась оценка встреч, организованным Министерством. Общие комментарии отразили тот факт, что отсутствовали четкие критерии отбора участников ЭКО для участия во встречах, материалы доставлялись очень поздно, а сами встречи не имели конкретных результатов. Необходимо отметить, что за последние три года многие встречи были заменены “виртуальными” электронными конференциями. Интенсивно используя электронные средства можно доставить множество документов, а также провести предварительную консультацию по ним. Однако, что касается “живых” встреч, то вышеуказанные комментарии все еще применимы к ним, так как до сих пор не существует процессуальных правил для таких встреч, обязательных для Министерства. Однако необходимо признать, что в данном случае государственные лица не находятся в привилегированном положении — они всегда сталкиваются с ситуацией “у вас один час времени, чтобы прокомментировать этот документ”.

СМИ — это следующий канал, который Министерство использует для интенсивного распространения информации. Одним из способов является организация пресс-конференций на основе “от случая к случаю”.

ЭКО также могут принимать участие в пресс-конференциях, организованных Министерством. Приглашения на участие в пресс-конференциях, где присутствуют руководители Министерства, рассылаются по электронной почте и с помощью факса десятку ЭКО. Им предоставляется возможность встретиться с Министром, подойти к нему и задать вопрос или поднять какую-либо проблему и т.п. Тем не менее, пресс-конференции до сих пор не рассматриваются ЭКО

в качестве ключевой формы сотрудничества между Министерством и ЭКО.

Теоретически ЭКО могут получить информацию от представителя Министерства по связям с общественностью, но практика показывает, что они не пользуются этой возможностью. Вероятно, они не признают представителя по связям с общественностью источником необходимой им информации.

Еще одним типом сотрудничества со средствами массовой информации является совместное финансирование периодических изданий и вкладышей в бюллетени и газеты. Большинство из них журналы с низким тиражом, но адресованы в большинстве своем заинтересованным и вовлеченным в охрану окружающей среды читателям (активистам ЭКО, работникам всех административных уровней, а также частному сектору). Однако существуют примеры совместного финансирования экологических вкладышей газет с высоким тиражом, которые широко распространяются общественности.

Тем не менее, именно в Польше СМИ пользуются экологической информацией на основе “от кризиса до катастрофы”. Однако такого типа монопольное положение при рассмотрении СМИ вопросов окружающей среды может вскоре быть нарушено в связи с тем, что электронные СМИ с их широкими гибкими возможностями и предложением могут привлечь больше Интернет пользователей своим более “подходящим” и потоком информации, зависимом от клиента. В настоящее время мы переживаем завораживающий бум порталов Интернета, которые амбициозны в своем стремлении предоставить каждому современную и соответствующую информацию. На меньшем уровне, но, тем не менее, значительно ЭКО участвуют в организации многоязычных и интенсивных Интернет порталов по “экологической информации”. Множество примеров можно обнаружить на экологическом сервере “MOST”.

После административной реформы 1999 года в Польше, Государственная инспекция по охране окружающей среды была заменена Инспекцией по охране окружающей среды. Функции Инспекции по охране окружающей среды выполняются:

Главным инспектором по охране окружающей среды, подчиненного Министерству по окружающей среде и

Воеводой (Региональным губернатором) при поддержке инспектора по охране окружающей среды воеводства.

С точки зрения доступа к информации IOS играет важную роль по двум причинам:

- она собирает данные мониторинга о состоянии окружающей

среды относительно загрязнения;

- она имеет данные об индивидуальных источниках загрязнения.

Для распространения информации о состоянии окружающей среды IOS, например, публикует серию брошюр “библиотека мониторинга” и затем передает их в различные правительственные агентства и библиотеки. Она также публикует объявления, которые доходят до различных учреждений, заинтересованных в охране окружающей среды (СМИ, некоторые ЭКО). Кроме этого в Интернете у нее имеется веб-сайт, где можно найти отчет “Состояние окружающей среды в Польше” как на польском, так и на английском. Более того, все 16 воеводств имеют свои собственные подразделения инспекции по охране окружающей среды, которые находятся в подчинении воевод, которые готовят материалы о состоянии окружающей среды в своем регионе. Большинство региональных инспекторов имеют на Интернете свою веб-страницу, содержащую экологическую информацию (например, <http://www.poznan.pios.gov.pl>, <http://www.krakow.pios.gov.pl>).

Таким образом, можно сделать вывод, что общая информация о состоянии окружающей среды имеется в наличии.

Совсем другая ситуация обстоит с информацией о загрязнениях, вызванных индивидуальными источниками. В Польше еще не введены регистры типа PRTR, хотя в этом направлении недавно в Парламенте были сделаны такие попытки при обсуждении проекта (нового) Законодательного акта об охране окружающей среды. До недавнего времени в Польше существовало только три государственных регистра: первый – о загрязнениях, выбрасываемых в атмосферу, второй – о разрешенных выбросах и третий – списки экологических штрафов. Они не соответствуют требованиям PRTR. Однако если существует подозрение о том, что жизнь или здоровье человека находятся в опасности вследствие выбросов, руководители IOS стремятся раскрыть необходимую информацию. Такая практика не нацелена на адекватный спрос на информацию.

1.2.3. Комитет по региональной политике и устойчивому развитию при Совете министров <http://www.kprm.gov.pl/archiwum/komunikaty2000/kpr.htm>

Комитет по региональной политике и устойчивому развитию при Совете министров был образован в 1998 году, и его основная функция заключается в координации работы правительства, касающейся региональной политики и устойчивого развития, а также подготовке рекомендаций для тех, кто принимает решения в Совете Министров

по вопросу планов, программ, и политики. Деятельность Комитета может подвергаться мониторингу через главную информационную службу Канцелярии: через электронную почту, сайт в Интернете или опубликованных документов. Как показывает существующая практика, Комитет уделяет основное внимание интеграции региональной политики в Польше с учреждениями Европейского Союза и разработке административных структур для использования средств ЕС (особенно структурных фондов), а вопросам устойчивого развития уделяется намного меньше внимания.

1.2.4. Региональные правительственные агентства

Региональные правительственные агентства представляют собой огромный потенциальный источник информации для ЭКО. Это место, где собраны все данные о выбросах и загрязнении. К сожалению, большинство ЭКО не считают региональные государственные агентства источниками информации. Те, кто пытался, иногда смогли получить информацию.

1.2.5. Другие правительственные агентства

Контакты ЭКО с общественным управлением – это контакты не только с учреждениями, связанными с охраной окружающей среды. Выполняя свои задачи, ЭКО часто приходится общаться также и с другими агентствами, такими как Министерствами транспорта, строительства или сельского хозяйства. Ни одно из этих учреждений (кроме Министерства образования, с которым ЭКО имеет не очень частые контакты) не имеет специального институционального подразделения или структуры для контактов с ЭКО. Обычно это входит в качестве дополнительной обязанности чиновника, отвечающего за контакты с профсоюзами.

Более того, руководители министерств полагали, что именно Министерство по окружающей среде должно отвечать за контакты с ЭКО. Это не означало, что другие агентства избегают таких контактов, но, по их мнению, именно Министерство по окружающей среде должно предавать им сведения, особенно передавать ЭКО информацию, поступающую из других агентств.

Это также не означало, что не существовало прямых контактов между этими агентствами и ЭКО, но они носили редкий характер и происходили под давлением ЭКО; часто они имели неформальный характер. Как же может выглядеть такая информация? Конечно же,

она незакончена, хаотична и не регулярна.

Каким-то образом связаны с этой тенденцией примеры программ финансирования ЕС по предварительному доступу (например, ISPA, SAPARD), где ЕС требует от государственных агентств, чтобы информация была доступна общественности, а ЭКО получали консультации и привлекались к процессу принятия решений. Тем не менее, полная оценка этого развития не возможна на раннем этапе

1.2.6. Парламент <http://www.sejm.gov.pl>, <http://www.senat.gov.pl>

Другим источником информации для ЭКО может быть Парламент. Многие организации имеют прямые контакты с членами парламента, а представитель некоторых ЭКО участвуют в работе комиссии обеих палат (Сейма и Сената соответственно). Вследствие того, что представители ЭКО не могли участвовать в каждой встрече из-за времени и отсутствия в Парламенте специального офиса или отдела для контакта с ЭКО, в 1998 году специальное лобби стало действовать в Варшаве. Основные задачи Лоббистского Бюро поддержки окружающей среды (ELSO) состоят в инициации и сохранении взаимосвязи парламентарии – ЭКО. Оно проводит мониторинг повесток дня комиссий, соответствующих ЭКО, обеспечивает ЭКО подробной информацией о процедурах, источниках информации и т.п., а также информирует членов парламента о заявлениях, предложениях и деятельности ЭКО. ELSO также отвечает за сохранение контактов (обновленных и эффективных) ЭКО – парламентарии со СММИ. Интенсивная работа ELSO привела кроме всего прочего к: интенсивному потоку информации и участию ЭКО в работе парламентских комиссий, лучшему пониманию процессов принятия решений и законотворчества, простоте и интенсификации сотрудничества.

Недавно Комиссия Сейма по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства открыла веб-страницу. На ней содержатся отчеты со всех мест, документы о должностях, комментарии и т.д. (http://www.sejm.gov.pl/organy/kom/www_osz.htm)

1.2.7. Центральное статистическое агентство (GUS <http://www.stat.gov.pl>)

Статистические сборники GUS, публикуемые ежегодно Центральным статистическим агентством также являются источником информации о состоянии окружающей среды и ее охране. В них включены различные интересные данные, но так как эти данные обобщены и объединены, они имеют ограниченное

применение у ЭКО, которые часто ищут подробную и конкретную информацию о конкретном загрязнении или опасной деятельности. Часть экологических данных также имеется на on-line, или может быть получена по электронной почте на коммерческой основе.

1.2.8. Другое

Другими источниками информации о состоянии окружающей среды могут служить также различные академические институты и информационные центры, функционирующие в международных рамках, например, центр UNEP/GRID, который собирает, хранит и распространяет информацию.

1.3. Выводы

В то время как в 1997 году была широко доступна только информация, касающаяся состояния окружающей среды (данные, публикуемые государственной инспекцией по окружающей среде - PIOS и Центральным статистическим агентством - GUS), за последние три года были разработаны новые источники (например, веб-сайты Министерств и Парламента), а существующие расширили свой экологический профиль.

С 1997 года многое изменилось в вопросах активных форм распространения информации. Информация о пресс-конференциях, встречах с Министрами, деятельности некоторых отделов и т.п. достигает все заинтересованные ЭКО с помощью факса или электронной почты.

В последние три года ежегодно готовилась обновленная база данных. Ею интенсивно пользуются сотрудники Министерства по окружающей среде и другие органы, связанные с окружающей средой и ЭКО. В связи с тем, что происходит больше и больше “рабочих” контактов (семинаров и т.п.) государственные лица больше не представляют ЭКО в “черно-белом” изображении. Они лучше понимают это “разнообразие”, а некоторые из них выработали в себе открытость и сотрудничество.

Существующая правовая структура после принятия Законодательного акта 9 ноября 2000 года находится в соответствии с обязательством осуществлять законодательство ЕС (Директива 313/90) и конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). Ратификация Конвенции предположительно произойдет в середине 2001 года.

ГЛАВА 3

Участие в разработке политики и законотворчестве

Ситуация в начале 1997 года:

1. Правовая структура

Общего права на инициативы в законотворчестве не существует. Только Законодательный акт о подготовке новой Конституции 1992 года (измененный в 1994 году) предусматривает положение, что если 500.000 граждан подали предложения по проекту новой Конституции, эти предложения должны быть официально рассмотрены и переданы в Парламентскую конституционную комиссию. Однако этот акт не был принят в качестве общего закона о законодательной процедуре. До июля 1995 года участие общественности в разработке политики и законотворчестве регулировалось Конституцией и Актом о референдуме от 1987 года. Этот акт был отменен в связи с вступлением в силу Акта о референдуме от 29 VI 1995 года. Законодательный акт 1995 года в прогрессивной форме регулирует все вопросы, касающиеся референдума, совсем не регулирует вопросы о консультациях. В этой ситуации закона, в целом регулирующего участие общественности в разработке политики и законотворчестве, не существует.

Проведение обязательных консультаций является требованием некоторых специфических законов, однако, это затрагивает либо ограниченный круг вопросов (например, описанные ниже планы использования земли), либо определенные темы (например, консультации с профсоюзами). Что касается правовых актов связанных с защитой природы и охраной окружающей среды, обязательным требованием является выяснение точки зрения Государственного совета по охране природы (Статья 11:4 Закона об охране природы) и Государственного совета по охране окружающей среды (§ 2 Правил Министерства по охране окружающей среды от 1990 года об организации, принципах и сфере деятельности Государственного совета по охране окружающей среды). Не смотря на то, что в обоих Советах присутствуют представители ЭКО, сказать, что это полноправное участие общественности, достаточно трудно.

Законодательный акт об использовании земли от 1994 года

обеспечивает широкие права на участие. Статья 18 регулирует эти права для процесса планирования. Сначала необходимо проинформировать общественность (с помощью объявления в местной прессе или другим способом, характерным для этой местности) о начале процесса планирования и возможности представлять свои рекомендации. Далее происходит подготовка, проведение консультаций и представление (демонстрация) общественности проекта плана вместе и Заявлением о влиянии на окружающую среду, касающегося вероятного влияния предложений по плану. В течение 21 дня происходит общественное комментирование. Общественность должна быть предупреждена заранее, минимум за 7 дней, о демонстрации проекта и имеет право представлять оговорки или предложения. На предложения, которые отклонены, должен быть дан письменный ответ с объяснениями причин отклонения. Местные планы принимаются резолюциями местных советов, о чем общественность должна быть проинформирована.

В 1997 году ни экологические организации, ни обычные граждане не имели права обращаться с петицией прямо в Конституционный суд и прямо подвергать сомнению законы и правила. Тем не менее, они могли оспаривать местные законы в административном суде. В соответствии со Статьей 101 Законодательного акта о местном самоуправлении от 1990 года каждый, чьи правовые интересы или права нарушаются резолюцией местных властей, мог оспорить такую резолюцию в административном суде (NSA). Согласно Законодательному акту о Верховном административном суде от 1995 года (Акт NSA), ЭКО и каждый, имеющий правовой интерес может оспорить местные акты, изданные воеводой, в верховном административном суде (NSA).

2. Практика

Единственная процедура, которая в 1997 году регулировала участие общественности (УО) в законотворчестве – процедура планирования использования земли – всегда чрезвычайно хорошо работала на практике. Хорошо разработанные процессуальные права на участие (уведомление и комментарий) дают возможность не обременять администрацию и не замедляют процедуру вследствие “потока” нелепых вмешательств общественности. Практика показывает, что количество оговорок и предложений относительно невелико, они хорошо аргументированы, а случаи нарушения процессуальных прав чрезвычайно редки.

Обследование 1997 года пришло к заключению, что местные органы власти считаются наиболее открытыми для контактов

с общественностью, и ЭКО очень часто контактировали с ними. Большинство ЭКО имели такие контакты вследствие того, что участвовали во встречах с местными советами и комиссиями. Но более половины объединенных ЭКО подсчитали, что за 12 месяцев (июль 1995 – июль 1996) они проконсультировали документы местных органов, а 20% ЭКО оказывали консультативную помощь на коммерческой основе. Важным было и то, что количество положительных оценок результата сотрудничества с местными властями было почти в два раза больше, чем отрицательных оценок.

Кроме этого, Обследование 1997 года показало, что вероятно процесс консультаций на этом уровне будет все более и более обычным явлением. Например, в городе Кракове была осуществлена инициатива Зеленого стола, осуществленная местными ЭКО и органами местной власти, как средства консультации с общественностью о местной политике в области окружающей среды в Кракове. В зеленом столе участвовали представители Городского исполнительного совета, районных советов и ЭКО. Это учреждение не было идеальным, так как сторонам предстоит научиться, как использовать его в общих интересах, но его роль постоянно возрастает.

В городе Гдыня начала действовать Программа сотрудничества между местным правительством и неправительственными организациями. В ней были определены функции местных властей для оказания поддержки ЭКО (офисы, фонды для ЭКО и т.п.). Но Программа не достаточно, по крайней мере, с точки зрения ЭКО, регулировала правила относительно участия ЭКО в процессе разработки местной политики.

Тем не менее, это была первая программа в Польше. Сами авторы Программы утверждали, что она не является идеальной.

Определенно хуже по сравнению с местным уровнем была ситуация на региональном и центральном уровнях. Только 1/6 объединенных ЭКО на протяжении 12 месяцев проводили консультации на региональном уровне (11% из них выполняли оплачиваемую экспертизу) и ? - на центральном уровне, по решениям, принятым правительством и индивидуально министерствами. Почти половина ЭКО, имеющих контакт с региональной администрацией (на уровне воеводства), отрицательно оценили такое сотрудничество. Сотрудничество со всем правительством и министерствами получило отрицательную оценку от 70% ЭКО.

Наиболее важной причиной того, что сотрудники административных органов избегали общественных консультаций, было отсутствие

правовой базы, регулирующей такие консультации. С другой стороны, отсутствие обязательства не означает, что не существовало разрешения выполнять консультации. Но очень часто люди, отвечающие за выполнение своих программ, боялись, что общественные консультации могут продлить процесс создания политической системы на неопределенное будущее.

Большинство примеров участия общественности в разработке политики на центральном уровне были вызваны протестами и кампаниями ЭКО (например, давление на министерство транспорта в знак протеста против автомобильных шоссе; давление на Министерство по окружающей среде по вопросам о Беловежской пуще или о водопадах на реке Висла). Это не означает, что Министерство не проявило инициативы. Например, Министерство представило на рассмотрение общественности проект о стратегии в области экологического образования. Однако, в результате отсутствия правильных механизмов проведения таких консультаций, значительное большинство ЭКО даже ничего не слышали о поведении консультаций по этому проекту. Ни одно из учреждений, которое пыталось получить консультации у общественности, не руководствовалось четкой политикой, касающейся целевых групп для таких консультаций.

Подобно описанному выше обстоит дело с ситуацией, связанной с информационным потоком – здесь также наиболее важным были личные контакты, частные или профессиональные. Такая практика привела к довольно неточному образу ЭКО. Их рассматривали либо как “хорошие” ЭКО (с которыми легко общаться, так как среди них много личных друзей), либо как “ненормальные” ЭКО, не способные обсуждать в конструктивной манере (так как они громко и агрессивно выступают “против всего, что мы делаем”). Поэтому тенденцию избегать таких “ненормальных” для проведения консультаций, было легко понять. ЭКО, которые не имели ни личных контактов с государственными лицами, ни агрессивного и шумного поведения, чтобы их можно было заметить, вряд ли хотели участвовать в проведении консультаций или разработке политики. Поэтому, должно быть такие “забытые” ЭКО приписывали государственным лицам высокомерие и нежелание идти на контакт с общественностью.

Более того, даже если все больше и больше отделов Министерства по окружающей среде представляли ЭКО проекты документов для комментариев (например, отделы Защиты природы, Лесного хозяйства, Почвы и Атмосферы), Это было едва замечено ЭКО в целом, так как эти документы передавались отобранным группам, чаще всего не совсем знакомыми и имеющими опыт по теме. С другой стороны,

сотрудникам Министерства было трудно понять, почему поступают жалобы или возражения по поводу того, что они не проводят консультации о своей деятельности с ЭКО.

Было ясно, что отсутствие прозрачных правил по участию общественности, привело к увеличению разрыва между ЭКО и руководителями Министерства, даже если их интересы совпадали.

Было также важно, что Министерство старалось представить проекты документов для комментариев, когда они уже были почти полностью готовы, а наиболее важные вопросы уже решены. Поэтому в проекты можно было внести только незначительные изменения, а ЭКО были заинтересованы участвовать на стадии, когда еще были открыты различные альтернативы.

В 1997 году было также отмечено, что должностные лица из других министерств были открыты для консультаций своей деятельности с ЭКО. Однако они думали, что Министерство по окружающей среде должно служить каналом для таких консультаций.

ЭКО, конечно, могут также влиять на политику в области законодательства через Парламент. Но необходимо помнить, что Парламент работает над правительственными биллями. Кроме этого, правила, регулирующие участие ЭКО в Парламентских комиссиях, также не ясны, как и правила, касающиеся участия в правительственных решениях. Около 2/3 ЭКО, сотрудничающих с членами парламента, не очень высоко ценят такое сотрудничество.

Выводы и рекомендации, сделанные в 1997 году:

1. Выводы

Отсутствие обязательной процедуры, позволяющей всем потенциально заинтересованным быть услышанными о предлагаемой политике/законе/правиле – это реликт коммунистической эры, который вызывает множество негативных последствий на практике. Поэтому очень важно создать систему, в соответствии с которой все заинтересованные в участии могут принять участие на раннем этапе подготовки проекта политики или закона.

В 1997 году по законодательству ЕС не требовалось введения правовой гарантии на УС в законодательстве. Однако это требование было зафиксировано в Софийских руководящих принципах и предстоящей Орхусской конвенции. Это

требовалось также Национальной политикой по окружающей среде, принятой резолюцией парламента в 1991 году. Прежде всего, однако, введение обязательного извещения общественности и процедуры предоставления комментариев, было бы полезным для охраны окружающей среды. Существующие законы ни требуют, ни запрещают этого. Поэтому только министерство решает вводить или не вводить некоторые практические приготовления в этом отношении.

В вопросах окружающей среды участие общественности имеет особое значение. Национальная политика по окружающей среде требует в качестве одного из важнейших принципов, принцип активного участия индивидуальных граждан и ассоциаций во всем процессе охраны окружающей среды. Вследствие того, что правовые и политические документы, готовящиеся в Министерстве по окружающей среде, играют очень важную роль, создание правовой структуры для участия общественности в их подготовке является предварительным условием для реального осуществления принципа активного участия.

2. Рекомендации

2.1. Общие рекомендации

В конечном счете, кажется неизбежным образовать всеобъемл-ющую правовую структуру, касающуюся участия общественности в разработке политики и законотворчестве. Однако в настоящее время необходимо, чтобы, по крайней мере, должностные лица, связанные с экологией, приняли практические меры для поощрения участия ЭКО, так как это возможно в рамках существующей правовой структуры.

Возможное вовлечение общественности (по крайней мере, с помощью ЭКО) в процесс создания политики и права может дать весомые положительные результаты. Документы, по которым консультировались с общественностью, имеют шанс оказаться лучше, соответствовать потребностям и социально-экономической ситуации. Кроме этого, социальные группы, участвующие в процессе подготовки политики, правил или закона, могут рассматривать проект, подготовленный таким образом, как “свой собственный”, а это приведет к более

простому его выполнению. Привлечение общественности на стадию разработки также является наилучшим способом избежать будущих социальных конфликтов. Однако следует иметь в виду, что консультации с общественностью, если они проведены неправильно, могут вызвать больше конфликта, чем преимущества. Чтобы избежать этого, система вовлечения общественности, должна соответствовать следующим критериям:

- позволить участвовать каждому, кто заинтересован в участии;
- позволить участия на такой стадии, когда еще возможны все варианты;
- установить разумные рамки времени.

С помощью набора практических образований, предлагаемых ниже, можно попытаться создать систему, которая будет соответствовать вышеуказанным условиям. Хотя практические образования основаны на опыте разных стран, вся модель в целом ближе венгерской модели, чем формальной системе США.

2. Правовая структура

Ни один из видов работ по разработке проектов законов, которые ведутся в настоящее время, не включает в себя правовую структуру для УО в процессе выработки политики и законотворчестве. В случае с проектом PHARE, касающегося “всестороннего” закона об окружающей среде, первоначально было решено включить этот вопрос, но затем было принято решение исключить его из объема проекта. Таким образом, “всесторонний” закон, вероятно, даст Министерству полномочия издать правила, касающиеся участия ЭКО в процессах выработки политики и законотворчестве, внутри самого Министерства по окружающей среде.

Как уже было указано выше, существующий закон ни требует, ни запрещает УО в процессе выработки политики и законотворчества. Поэтому разрешается в правовом плане и практически достаточно использование уже существующей власти Министра по окружающей среде для управления Министерством и введения некоторых организационных и процессуальных структур, чтобы вызвать предоставление консультаций ЭКО. Это может, однако, принять более формальную форму, если использовать уже упомянутые полномочия в соответствии со Статьей 103 Законодательного акта ЕР от 1980

года, которая позволяет предписания подробностей сотрудничества с ЭКО. Несомненно, что часть такого сотрудничества будет включать в себя процедуру, позволяющую их участие в разработке политики и законотворчества в области экологии.

3. Практическая организация

Главное предположение практической организации, представленной ниже, заключается в том, что каждый заинтересованный должен получить разрешение на участие в консультациях, и это должно называться “открытые общественные консультации” в отличие от “закрытых общественных консультаций”.

В модели консультаций, открытой для участия каждого гражданина, никто не может обвинить власти, которые отвечают за консультации, что они произвольно выбирают партнеров, или что они избегают противоречивых мнений. С другой стороны, органы власти могут быть напуганы огромным числом точек зрения. На опыте стран, которые ввели такие консультации, а также практика планирования использования земли в Польше, показывают, что тех, кто глубоко заинтересован в вопросе, очень ограниченное количество и имеют достаточно времени просмотреть подробно все данные и подготовить свою собственную точку зрения. Более того, кажется, что большинство ЭКО будут участвовать в проведении консультаций только время от времени, а некоторые вообще не будут принимать в этом участия.

Помня о вышесказанном и считая очень важным, чтобы каждый получил возможность участвовать, мы могли бы порекомендовать по возможности применять “открытые общественные консультации”. Помните, однако, и о том, что существуют случаи, где более подходящим может быть более приемлемый вариант, поэтому мы считаем полезным обратить внимание также и на этот метод.

3.1. Открытые общественные консультации

Принимая во внимание вышеуказанные условия для эффективных общественных консультаций, можно предложить осуществлять консультации в два этапа:

- во время подготовки основных принципов предлагаемого проекта политики/нормативов/законов (перед презентацией этих принципов другим правительственным агентствам и Совету министров;
- когда проект документа готов.

Министерство по окружающей среде будет в состоянии предложить участие в консультациях каждому заинтересованному, если оно решит выбрать предлагаемые в данном проекте каналы информации: экологические газеты, национальные ежедневные газеты, службу Интернет www. Достаточно будет известить о том, по какому виду деятельности Министерство по окружающей среде планирует консультироваться с общественностью и иметь в наличии документы (через “библиотеку для ЭКО”, информационную экологическую сеть и сеть www), по которым необходимо провести консультацию. “Библиотека для ЭКО” и сеть должны предоставить эти документы всем заинтересованным лицам.

Чтобы комментарии, предложения и оговорки относительно предлагаемого документа были рассмотрены, они должны быть представлены в определенный фиксированный срок. В тех случаях, когда представленные комментарии, предложения и оговорки имеют намеренно критический характер или абсолютно расходятся, должно быть назначено общественное слушание (общественные дебаты), организованное с целью прояснить все эти пункты. Однако вопрос о назначении общественного слушания должен быть назначен на усмотрение министерства, которое решает вопрос о необходимости проведения такого слушания.

Подобная процедура должны применяться на обоих этапах консультаций (т.е. касающихся принципов и проекта документа). Результаты первого и второго этапов консультаций должны быть доступны общественности, по крайней мере, через “библиотеки для ЭКО” (в традиционной письменной форме и в компьютерной базе данных, доступной ЭКО), сеть экологических информационных бюро и, возможно, через экологические газеты.

3.2. Консультация проекта документов других правительственных агентств

Рекомендуется, чтобы проекты документов, подготовленных другими правительственными организациями и представленными в Министерство по окружающей среде,

проходили консультацию с ЭКО. В связи с тем, что в таких случаях время очень ограничено, в отличие от документов, подготовленных самим Министерством, вышеуказанные правила открытой консультации могут оказаться неосуществимыми. Вероятно для этой цели необходимо будет выработать специальные правила. Помня о возможной роли сети экологических информационных бюро, вероятно понадобится подготовка предложений для таких правил, когда будет подан тендер на работу таких бюро.

3.3. Консультация проектов документов региональной и местной администрации

Помня о том, что Министерство по окружающей среде не имеет правовой силы регулировать консультации на этом уровне, мы думаем, что следование “министерской модели окружающей среды” по распространению информации, о его правилах, оказании организационной помощи, совета и т.п., может только поощрить региональные и местные власти

3.4. Консультация проектов документов Парламента

Для завершения процесса консультаций с ЭКО необходимо рассмотреть также уровень Парламента. Однако это должна быть задача самих ЭКО; они должны направить все усилия на образование своего Лобби. Существование такого института также и в интересах Министерства по окружающей среде, так как, участвуя в проведении консультаций в министерстве, ЭКО будут заинтересованы в проталкивании и принятии Парламентом проекта законов и документов, которые частично также и “их собственные законы”. По этой причине Министерству по окружающей среде следует рассмотреть возможность совместного финансирования Лобби.

3.5. Консультации через правительственные совещательные органы

Комиссия по экологическому развитию, Государственный совет по защите природы, Государственный совет по охране окружающей среды, и Комиссия по Оценке влияния на

окружающую среду являются совещательными органами, занимающимися разработкой политики и законотворчества, касающихся окружающей среды. Они могут благоприятствовать участию общественности путем вовлечения представителей ЭКО в свою деятельность. Чтобы участие общественности такого типа было точным и эффективным, способ отбора представителей ЭКО должен быть прозрачным и заслуживающим доверия. До сих пор не существует четких правил по этому вопросу. Мы предлагаем, чтобы эти правила были такими же одинаковыми относительно указанных выше совещательных органов, как и в случае с руководящими комитетами и международными организациями (см. главу 4).

3.6. Ограниченные общественные организации

Как было указано выше, министерство по окружающей среде в некоторых случаях может использовать ограниченные общественные организации, т.е. консультации через экспертов, назначенных ЭКО. Чтобы такие консультации были эффективными, каждый отдел министерства по окружающей среде должен иметь список “экспертов” т.е. представителей ЭКО, связанных с определенными вопросами и желающих предоставить на них свои комментарии, мнения, или, иначе говоря, быть вовлеченными в подготовку политики или законов в рамках сферы своей компетентности. Такая система имеет множество преимуществ для должностных лиц, которые отвечают за консультации: партнеры, участвующие в процессе, хорошо известны, а количество подходящих комментариев или мнений определено.

Эта система, однако, имеет некоторые недостатки. Экологическое движение Польши все еще имеет динамический характер. Существует группа стабильных организаций, но множество организаций возникает, и почти столько же перестают свое существование. Появляются все еще новые лидеры, и их признают, а другие теряют доверие и поддержку экологического движения. В результате списки экспертов, признаваемые ЭКО, необходимо постоянно обновлять. Если эти списки не обновлять (при этом постоянно консультируясь с ЭКО), то ЭКО вряд ли будут рассматривать такие консультации как настоящие общественные консультации.

Чтобы приняться за вопрос о доверии, можно использовать механизмы, схожие с теми, которые должны применяться при отборе представителей ЭКО в совещательные органы и т.п., но по нашему времени нет смысла терять столько энергии и времени для обновления списков экспертов, если эту энергию и время можно потратить на организацию открытых общественных консультаций. Последние имеют преимущество тем, что дают возможность каждому участвовать в консультациях, а не только ЭКО. Делая это, открытые консультации исключают риск быть обвиненными в несправедливом отборе партнеров в этом процессе.

Ситуация в конце 2000 года:

Отсутствие обязательной процедуры, позволяющей всем потенциально заинтересованным быть услышанными о предлагаемой политике/законе/правиле – это реликт коммунистической эры, который вызывал множество негативных последствий на практике. На этом этапе также отсутствовал политический климат для установления правовой структуры, обеспечивающий участие общественности в этом отношении. Поэтому было предложено создать систему, в соответствии с которой все заинтересованные в участии могут принять участие на раннем этапе подготовки проекта политики или закона.

С 1997 года ситуация значительно изменилась. Произошли важные изменения в правовой структуре, а также важный прогресс в создании практических образований, направленных на поощрение участия в разработке политики и законотворчестве.

1. Правовая структура

Правовая структура, касающаяся участия общественности в планах, программах, и законах значительно улучшилась с начала 1997 года.

Новая Конституция Польши была, наконец, принята на Национальной Ассамблее, одобрена на референдуме и вступила в силу в октябре 1997 года.

О новой Конституции говорят, что она “одна из самых зеленых” в Европе. Кроме того, что в ней гарантируются демократические свободы и даны заверения, что частная собственность и рыночная экономика – это столпы экономики страны, Конституция обеспечивает несколько

положений, прямо относящихся к охране окружающей среды.

Можно утверждать, что наиболее важным новшеством является прямая ссылка на концепцию устойчивого развития, которая стала одним из фундаментальных конституционных принципов. В Статье 5 говорится, что *„Республика Польша защищает независимость (...), гарантирует свободы и права (...) и обеспечивает охрану окружающей среды, соблюдая принцип устойчивого развития ...“*.

В противоположность старой Конституции, новая Конституция больше не предоставляет гражданам общего права на окружающую среду. Вместо этого общего права Статья 74 предоставляет право на экологическую информацию, которое дополняет общее право на информацию о государственной деятельности, предоставленное в Статье 61, и обеспечивает ряд конкретных обязанностей государства относительно окружающей среды. В Статье 74 говорится о том, что: *„1. Органы государственной власти должны проводить политику, гарантирующую экологическую безопасность настоящему и будущему поколениям. 2. Охрана окружающей среды является обязанностью органов государственной власти. 3. Каждое лицо имеет право на информацию о состоянии и охране окружающей среды. 4. Органы государственной власти должны поддерживать усилия граждан во благо охраны и усиления окружающей среды ...“*.

Новая Конституция продолжает старую и гарантирует (Статья 86), каждый человек должен оберегать окружающую среду и нести ответственность в случае нанесения ей ущерба. В этой же статье говорится о том, что обычное законодательство должно определить объем этой ответственности.

Следует также упомянуть Статью 68, которая требует от органов государственной власти предотвращать негативные последствия ухудшения окружающей среды.

Новая Конституция 1997 года предоставляет право каждому, чьи конституционные права были нарушены, оспаривать законы и постановления в Конституционном суде. Законодательный акт от 24 июня 1999 года о Проявлении гражданами законодательной инициативы предоставляет гражданам право на законодательную инициативу.

До сих пор не существует общих правил, касающихся участия общественности в процессе разработки политики/ правил/закона. Однако в этом отношении произошел значительный прогресс после вступления в силу Законодательного акта от 9 ноября 2000 года о

Доступе к информации об окружающей среде, об ее охране и оценке воздействия на окружающую среду. В Акте представлены процессуальные нормы, касающиеся участия общественности. Эти нормы, основанные на Статье 6 Орхусской конвенции, схожи с нормами участия общественности, как при конкретных решениях, так и в подготовке планов, программ, политики и стратегии. Акт требует применения этих правил об участии общественности в конкретных решениях, которые требуют ОВОС и в подготовке планов, программ, политики и стратегии, которые требуют Стратегической оценки окружающей среды. В соответствии с новым Законом об охране окружающей среды (который представляет собой фундаментальный закон в виде кодекса и вступит в силу в конце 2001 года) эти нормы должны применяться в дополнение к процедуре стратегической оценки и процедуре ОВОС также и к ряду других процедур, а именно:

- процедуре единого разрешения (IPPC);
- принятии программ безопасности по контролю за авариями; и
- процедур разрешения для Генетически измененных организмов (ГИО)

Что касается планов, программ, политики и стратегии, участие общественности обязательно при подготовке:

- 1) проекта концепции о национальной политике использования земель, проекта планов использования земель и региональной стратегии развития;
- 2) проектов политики, стратегии, планов или программ, в соответствии с законодательными актами, в области транспорта, энергии, воды, отходов, промышленности, телекоммуникации и туризма, реализация которых может повлиять на окружающую среду (если разрабатываются на центральном уровне или органами власти на местах).

Органы государственного управления, отвечающие за подготовку документов, должны извещать общественность с помощью различных средств (см. следующую главу) о начале процедуры, а также о возможности предоставления комментариев и рекомендаций в течение 21 дня с момента объявления. Все лица, физические и юридические, имеют право подавать комментарии и рекомендации в соответствии с надлежащими процедурами, вытекающими из вышеуказанных документов. Орган власти должен рассмотреть эти комментарии и рекомендации. Орган власти должен

приложить информацию о комментариях и рекомендациях и о том, как они были использованы в принятом документе. Подробная информация об этих комментариях и заключительные версии документов должны быть помещены в список, доступный общественности.

2. Практика

В период 1997-2000 годов сильно возросла интенсивность участия общественности в процессе выработки политики и законодательстве. Она принимает различные формы.

Наиболее активной является форма, когда ЭКО поручают активно подготовить проект законодательного акта (например, Акт об упаковке отходов, который был подготовлен Ассоциацией по обращению с отходами “3R”). Это вызвано тем, что многие ЭКО в настоящее время включены подразделениями Министерства в “короткие списки” тем, о которых они получили информацию, а также о возможности принять участие в тендере проектов, начатых на основе государственного финансирования (сюда входят проекты по подготовке для Министерства проектов законодательных актов или постановлений).

Другой формой является комментирование проектов законодательных актов или стратегических документов (программ, планов и политики), подготовленных Министерством. Прежде всего стоит упомянуть о недавно введенной практике внесения проекта акта или стратегического документа на веб-страницу Министерства, чтобы каждый получил возможность прокомментировать этот документ. Хорошим примером может стать помещение на веб-страницу объявления о начале подготовки важного документа, названного Новая национальная экологическая политика до 2025 года, с приглашением, подписанным министром, подавать комментарии и предложения. Еще одним примером может стать помещение на веб-страницу для получения комментариев о проекте предложений, касающихся ОВОС и доступа к экологической информации (который позднее стал уже упомянутым Законодательным актом о доступе к информации...).

Схожая процедура иногда применялась для обеспечения участия общественности в подготовке официальной точки зрения Польши при проведении переговоров о важных международных экологических договорах. Наилучшим примером в этом отношении служат усилия Министерства по окружающей среде в 1997-1998 годах для выражения официальной точки зрения Польши при

обсуждении Орхусской конвенции; с самого начала проводились консультации с общественностью (3 раза), в основном с ЭКО, когда Элементы Проекта были переведены и распространены для получения комментариев, далее было проведено общественное слушание в министерстве по окружающей среде и, наконец, было организовано общественное слушание совместно с Парламентским экологическим комитетом незадолго до завершения переговоров.

Кроме описанных выше “открытых общественных консультаций” (дающих каждому возможность участвовать), существует практика “ограниченных общественных консультаций”, т.е. индивидуальное отправление проектов актов для получения комментариев от тех, кто входит в списки соответствующих подразделений Министерства в качестве заинтересованных в этих областях. В списки включены ЭКО и активные лица (даже те, кто выражает сильную критику) определенной сферы деятельности или те, кто выразил желание участвовать в консультациях (например, в июне 2000 года Проект законодательного акта о генетически измененных организмах был выслан в 53 учреждения и организации, включая 7 ЭКО и 3 организации потребителей, для представления своих комментариев).

Однако эта практика из-за отсутствия четкой процедуры отбора ЭКО для проведения с ними консультаций, все еще не совсем понятны ЭКО. Необходимо также подчеркнуть, что вследствие отсутствия общеприменимых процедур комментирования и уведомления общественности о выработке политики и законодательства, многое зависит от политической «атмосферы» внутри правительственных структур. Остается предвидеть до какой степени возможность каждого комментировать определенные стратегические документы (а именно: документы о политике, планы, программы и стратегии, подлежащие стратегической экологической оценке), которая была недавно предоставлена вышеуказанным Актом о доступе к информации от 9 ноября 2000 года, будет влиять на практику участия общественности в подготовке правительственных планов, программ и т.п.

Стоит отметить, что ЭКО имеют возможность принимать участие в законодательстве на уровне Парламента. В частности Сейм (нижняя палата Парламента) принял интерактивный способ проведения заседаний своих комитетов и подкомитетов, по крайней мере, тех, которые связаны с вопросами экологии. Правила процедуры Сейма обеспечивают широкие полномочия президиуму

комитета или его Председателю приглашать представителей профессиональных или общественных организаций, и ЭКО уже почувствовали преимущества этого. Существует ряд ЭКО, которые получают официальные приглашения участвовать в заседаниях, а другие – не имеют проблем с получением приглашения, если обратятся за ним. Обычная практика состоит в том, что приглашенные участвовать пользуются широкими процессуальными правами во время заседаний. Это особенно важно на рабочих заседаниях подкомитетов, где обсуждается действительный текст проекта. Очень часто приглашенные эксперты, ЭКО, лоббисты от бизнеса и представители правительства играют наиболее важную роль: они представляют предложения, приводят доводы, задают вопросы экспертам и т.д., а члены Парламента действуют в качестве судей, которые принимают наиболее убедительные точки зрения, невзирая на то, кому они принадлежат. Большое значение в этом отношении сыграло участие ЭКО в заседании подкомитета, рассматриваемого правительственный билль об ОВОС и доступе к экологической информации. Все ЭКО, желающие послать своих представителей, получили на это разрешение; это привело к тому, что в среднем заседании подкомитета представительство ЭКО (обычно 5-6 человек) превысило количество всех остальных посредников (обычно 4-5 представителей центрального правительства, 3-4 независимых экспертов, 1-2 лоббистов от бизнеса, и 1-2 представителей региональных/местных властей).

Много предложений, сделанных ЭКО были приняты во внимание, а некоторые в конце были отвергнуты членами Парламента. Однако все поданные предложения были серьезно рассмотрены и подробно проанализированы. В результате первоначальный вариант правительственного билля был значительно улучшен, особенно относительно его полной совместимости с требованиями Орхусской конвенции.

ГЛАВА 4

Участие в процессе принятия решений

Ситуация в начале 1997 года:

1. Правовая структура

1.1 Общая правовая база для участия ЭКО в процедурах принятия решений

Правовая структура, касающаяся участия ЭКО в принятии решений по экологическим вопросам, всегда была довольно сложным смешением общих процессуальных положений Административно-процессуального Кодекса 1960 года (АПК) и специфических положений независимых законов. Последние определяют какие из общих положений процессуального закона применимы в конкретных ситуациях. В результате этого правовые возможности участия ЭКО отличаются в разных процедурах принятия решений по окружающей среде.

АПК регулирует общие процессуальные права участников административной процедуры. В принципе, АПК предоставляет широкие процессуальные права двум категориям участников:

- тем, кто пытается защитить свои собственные интересы (так называемые “стороны”);
- тем, кто пытается защитить общественные интересы (так называемые “участники с правами сторон”, как например, государственный обвинитель, омбудсмен и т.п.).

ЭКО довольно редко участвуют в процедуре защиты своих правовых интересов: это происходит, когда они обращаются за административным решением, касающимся их самих (например, налоговые отчисления) или когда им случается владеть собственностью, непосредственно соседствующей с предлагаемым проектом развития, требующем процедуры получения разрешения на развитие (в этом случае ЭКО, как и другие непосредственные соседи, рассматриваются как третья заинтересованная сторона).

Обычно ЭКО, как и любые другие гражданские ассоциации, стараются принять участие в процедуре защиты интересов общности. С этой целью АПК признает специальный статус гражданских ассоциаций. В соответствии со Статьей 31 АПК гражданские

ассоциации пользуются специальными процессуальными правами, а именно:

- Правом начать судебное разбирательство;
- Правом на участие;
- Правом на извещение.

В соответствии со Статьей 31 и 1. (1) гражданские ассоциации могут обратиться с ходотайством к властям о начале судебного разбирательства, касающегося прав и обязанностей другого субъекта, или (Статья 31 и 1.2) касающегося разрешения участвовать в судебных разбирательствах о правах или обязанностях другого субъекта, если они докажут, что это мотивировано их установленными законом целями и общественный интерес требует этого.

В случае отказа, подавший петицию может не только обратиться с жалобой в вышестоящий орган, но также предъявить иск в административный суд (Статья 16 и 1 (2) Акта о Верховном административном суде от 1995 года).

В случае принятия петиции, ассоциация принимает участие в судебных разбирательствах на основе “прав стороны” (Статья 31 и 3), что означает, что она имеет те же самые процессуальные права, как и сама сторона, включая право на возражение (протест), право быть выслушанным, право на доступ ко всем документам, касающимся дела (за исключением документов, имеющих гриф секретности – Статья 74) и право делать копии этих документов. Сторона также имеет право начать процедуру пересмотра дела в более высоком административном органе. Чтобы пользоваться этим процессуальным правом, ассоциациям прежде всего необходимо о рассмотрении таких дел. Статья 31 4 требует, что если орган власти, начинающий судебное разбирательство, признает, что любая ассоциация может быть заинтересована в участии и, что интерес общественности требует такого участия, то эта ассоциация должна быть проинформирована о начале судебного разбирательства. В соответствии со Статьей 31 и 5, гражданская ассоциация, не участвующая на основе “прав стороны”, имеет право высказать точку зрения, касающуюся рассматриваемого дела.

Очень важную роль для содействия участия общественности в принятии решений играют положения, касающиеся административного слушания. Как правило АПК обеспечивает в основном “кабинетные” слушания. Слушание – это обязательная процедура (Статья 89), только если специфическое положение соответствующего закона четко требует этого (например, Законодательный акт о воде требует проведения слушаний в случае выдачи разрешение на загрязнение

воды или наложения штрафов за невыполнение). Или в любых других случаях, если слушание может сократить и упростить рассмотрение дела.

Статья 90 требует от властей вызывать следующих лиц для участия в слушании: всех вовлеченных сторон (включая третьи затронутые стороны), свидетелей и экспертов, а также ассоциации и частных лиц, чей фактический интерес может быть затронут и чье участие мотивировано самим делом. В соответствии со Статьями 91 и 92 они все должны быть заранее проинформированы в письменной форме, по крайней мере за 7 дней, о времени, месте и теме слушания. Если орган власти считает, что кроме тех, кто должен быть вызван в обязательном порядке, существуют другие стороны, которых может затронуть этот вопрос, вышеуказанная информация о предстоящем слушании должна быть представлена общественности. За исключением сторон и ассоциаций, действующих как “участники с правами сторон”, права других участников ограничены дачей показаний и заявлений, в особенности они не обладают правом оспаривать окончательное решение в административном суде.

1.2. Принятие решений по вопросам окружающей среды

Что касается принятия решений по вопросам окружающей среды, ситуация отличается в зависимости от вида процедуры. В целом, в Польше, как и традиционно в Западной Европе, законодатели уделяют больше внимания обеспечению участия общественности в процедуре разрешения на развитие, а не процедурам разрешения на загрязнение.

Польская правовая система предусматривает два основных решения на разрешение по развитию (т.е. разрешение на планирование) и разрешение на строительство, снос или изменение применения всего или части здания (В дальнейшем именуемое общим понятием как “разрешение на строительство”).

Что касается разрешений на “загрязнение”, наиболее важные виды разрешений – следующие виды: загрязнение воды, загрязнение атмосферы, шум, вырубка деревьев и кустарников, а также ряд разрешений, связанных с импортом, транзитом и утилизации отходов разных категорий.

Описанные выше правила “общей административной процедуры” АПК, включая специальные процессуальные права ассоциаций, применимы ко всем выше перечисленным процедурам принятия решения по вопросам окружающей среды. Положения АПК, касающиеся прав ассоциаций, сформулированы таким образом, что

дают широкие полномочия. Поэтому, чтобы обезопасить недопредставленные экологические интересы общественности, Акт об охране окружающей среды от 1980 года обеспечивал экологические ассоциации специальными правами на участие, для дополнения положений Статьи 31 АПК.

Акт об охране окружающей среды от 1980 года в Статье 100 разд. 2 обеспечивает, что планирующий государственный орган перед тем, как выдать разрешение на планирование, касающееся проекта развития, предположительно оказывающего большое влияние на окружающую среду, должен проинформировать заинтересованные экологические ассоциации об этом проекте. Далее ассоциации на основании Статьи 31 АПК, требуют разрешения на участие в рассмотрении дела в качестве “участников с правами стороны”, или могут ограничиться рекомендациями или выдвинуть возражения. В случае последнего, орган власти на основании Статьи разд. 3 Акта об охране окружающей среды, должен рассмотреть эти рекомендации и возражения, а также проинформировать ассоциации о том, как в решении отразились рекомендации и возражения.

По сравнению с общими правами на участие, гарантированными АПК, эти положения значительно усиливают права ЭКо на участие, касательно рассмотрения контроля развития. Статья 100 разд. 2 introduces a „categorical approach” to informing associations about already pending proceedings: ecological associations have to be informed about location proceedings concerning projects likely to have great environmental impact (i.e. those which always require EIAs). That means that authorities do not have discretion in deciding if- and which ones, associations have to be informed. Именно только закон решает, что все экологические ассоциации определенного региона должны быть проинформированы. Более того, те, кто получил информацию, не должен доказывать, что интересы общественности требуют его участия с “правами сторон” в расследовании дела.

2. Практика

На практике вышеуказанные положения процедуры АПК не всегда применяются.

Положения относительно слушания, если соответствующий закон не предписывает обязательного слушания, не часто соблюдается. Органы власти довольно редко созывают слушания в случаях, где несомненно, это подтверждается положениями АПК. Например, почти все разрешения на планирование и разрешения на строительство с

обязательной ОВОС касаются спорных и опасных проектов развития и поэтому необходимо созывать слушание по этим вопросам.

Статья 31 и 4, касающаяся извещения применяется редко, так как власти часто не знают какие организации им необходимо известить. Только в случае разрешений на планирование ЭКО иногда информируют в соответствии со Статьей 100 разд.3 Акта об охране окружающей среды от 1980 года. Это доказывает как важно это положение, несмотря на все его недостатки.

Неудовлетворительная практика, касающаяся извещения, приводит к обычным ситуациям, когда о рассмотрении дела ЭКО узнают после того, как были приняты решения. Тогда они уже не могут воспользоваться своим правом участвовать и выдвигать точки зрения, особенно не могут привлечь внимание агентства на определенные вопросы, которые при перегрузке могут привести к нарушениям законов об окружающей среде. Эти нарушения могут и, чаще всего имеют такой характер (например несоблюдение местного плана использования земли), когда они становятся недействительными с правовой точки зрения. Следует помнить, что новый Акт ВАС не ставит участие в рассмотрении дела предварительным условием для оспаривания решений в суде, как это было раньше. Сейчас ЭКО могут оспаривать любое решение или деятельность независимо от того, принимали они участие в рассмотрении дела или не принимали.

Стоит отметить, что была сделана попытка компенсировать недостаточную правовую структуру с помощью назначения двух представителей ЭКО (не говоря уже о назначении некоторых других лиц, известных своим присоединением к ЭКО) в состав Комиссии ОВОС, роль которых заключается в оказании консультации Министру по окружающей среде по вопросу выдавать ли разрешение на планирование относительно определенного опасного проекта.

Выводы и рекомендации, сделанные в 1997 году:

1. Выводы

Что касается 1997 года, правовая структура, касающаяся участия общественности в процессе принятия решений, не полностью соответствует законодательству ЕС, Софийским руководящим принципам ЕЭК и предстоящей Орхусской конвенции. Недостатки в основном связаны с разрешениями на

загрязнение. Кроме этого процедуры согласия на развитие требуют некоторых поправок. Кроме требований, вытекающих из международных обязательств, стоит упомянуть несоответствие между недостаточными правовыми гарантиями осуществления процедур участия в принятии решений и практически неограниченным правом предъявить иск в Верховный административный суд (ВАС), правом предоставленным ВАС ассоциациям. В результате этого, недостаточное участие ЭКО, вызванное недостатками в законодательстве, возможно обратится против администрации. ЭКО, не принимая участия в рассмотрении дела (и, тем самым, давая возможность исправить возможные ошибки) неизбежно воспользуется своим правом оспорить решения в ВАС. Помня о правовых недостатках решений, это может привести к значительному увеличению отклонений Верховным административным судом решений и других административных актов (а это имеет значение для профессиональной деятельности государственных служащих).

2. Общие рекомендации

В начале этапа поправка к Акту об охране окружающей среды от 1980 года должна внести более точную формулировку в Статью 100. Должно быть ясно, какие виды процедур и проектов включены в обязательное уведомление и кого необходимо извещать.

В конечном счете готовится новый законопроект по разным статьям в соответствии с программой PHARE, который должен полностью реализовать предстоящую Конвенцию и законодательство ЕС по УО. В сущности законопроект по разным статьям обеспечит процедуру, посредством которой на всех важных этапах ОВОС будет требоваться широкое участие общественности. Более того, он обеспечивает необходимые организационные образования, чтобы совершенствовать участие затрагиваемых зарубежных сторон, как этого требует Конвенция Эспо.

Что касается разрешений на загрязнение законопроект по разным статьям обеспечивает также процессуальные гарантии участия общественности, включая широкие права ЭКО. Законопроект требует, например, чтобы все агентства, компетентные в принятии решений по экологическим вопросам,

должны составить списки ЭКО, желающих получать извещения о начале рассмотрения дел.

3. Практические образования

Перед тем, как, в соответствии с установленными законом обязательствами, составлять списки ЭКО, желающих получать извещения о начале рассмотрения дел, необходимо предпринять некоторые практические шаги.

ЭКО необходимо поощрять, чтобы они обращались в компетентные органы для получения уведомления о предстоящих рассмотрениях дел, в соответствии со Статьей 100.

Министр по окружающей среде может запросить Комиссию ОВОС известить и пригласить для участия ЭКО того региона, где предположительно будет осуществляться проект (по существу можно воспользоваться практическим механизмом, предложенным выше, для отправления информации и проведения консультаций по проектам документов), а также ЭКО со всех регионов, известных своей заинтересованностью по определенным вопросам.

Мы также предлагаем, чтобы органы власти по окружающей среде, рассматривали возможность использования зарубежного опыта (Франции, Великобритании и Чешской республики) вместе с процедурой проведения консультаций независимыми лицами (как, например, “инспекторы по планированию” в Великобритании. Такую роль могут выполнять некоторые ЭКО, которые используя свой опыт и доверие обеспечат, чтобы консультативный процесс, касающийся “чувствительных” проектов, прошел гладко и приемлемо для всех вовлеченных сторон.

Ситуация в конце 2000 года:

Уже к концу 1997 года поправка к Законодательному акту об охране окружающей среды от 1980 года внесла четкое требование, касающееся участия общественности в процессе принятия решений (разрешений на планирование и согласий на строительство), санкционировать проекты, которые перечислены как требующие обязательной ОВОС (т.е. те, которые перечислены в правилах, осуществляющих Приложение I и Приложение II Директивы по

ОВОС и Конвенции Эспо) и расширяющие требования по извещению местных групп (эквивалент “приходских советов”), наделяя их узаконенным положением на таких рассмотрениях.

В поправке к Законодательному акту об охране окружающей среды от 1980 года также в статье 100.5 добавлено требование о том, что государственные органы должны составить список ЭКО, которые в соответствии со своими законными целями желают получать извещения об обращениях за разрешениями на планирования и согласием на строительство, требуемых ОВОС.

В предыдущей главе было также упомянуто о наиболее значительных изменениях в правовой структуре, касающихся участия общественности, которые вступили в силу в соответствии с Законодательным актом от 9 ноября 2000 года о доступе к информации об окружающей среде, ее защите и об оценке воздействия на окружающую среду.

Законодательный акт требует, чтобы государственный орган управления, который несет ответственность за принятие решений, требующих участия общественности, перед принятием такого решения и до начала процедуры:

- 1) должен известить общественность о том, что поступило заявление для рассмотрения и принятия решения, которое находится в месте доступном для ознакомления, и , что комментарии и рекомендации могут быть представлены в течение 21 дня с момента уведомления общественности, в то же самое время, указывая куда направлять такие комментарии и рекомендации;
- 2) может провести административное слушание открытое для участия общественности;
- 3) должен рассмотреть представленные комментарии и рекомендации.

Извещение общественности, в соответствии с этим Актом, должно быть размещено на доске объявлений в месте расположения органа власти, который отвечает за рассылку темы и документа в места, находящиеся поблизости от места предполагаемого проекта; а также где находится место нахождения местного органа власти в общине, если это другая община, соответствующая расположению при условии уведомления; кроме этого извещение осуществляется с

помощью публикации в местной прессе или способом, наиболее применяемым в данном месте или местности, которые относятся к предмету уведомления.

Извещение общественности должно быть обеспечено с помощью размещения информации в Интернете на www странице органа власти, ответственного за принятие решения, если такая страница имеется у органа власти.

Требование участия общественности сейчас охватывает более широкий круг решений. Прежде всего оно применимо в отношении всех решений, касающихся разрешений на развитие, которые требуют ОВОС, но также, как было указано, оно обязательно для экологических разрешений: т.е. для процедуры общего разрешения (ИРПС) и для трех различных процедур разрешений, связанных с генетически измененными организмами (ГИО).

Законодательный акт, как и предполагалось в Рекомендациях, значительно расширяя возможности общественности в целом участвовать в процессе принятия решений, также значительно ограничивает до сих пор существующие специальные права ЭКО, касающиеся извещения. Больше не существует обязательств наличия списка ЭКО, желающих получить извещение, а также больше нет обязательства информировать индивидуальную ЭКО, как это требовалось в соответствии со Статьей 100 (2) и (3) Акта об охране окружающей среды от 1980 года. Акт также исключает применение общего правила в этом отношении, в соответствии со Статьей 31 (4) Административно-процессуального кодекса. Выше указанные ограничения специальных правил ЭКО не были предусмотрены первоначально, но подтвердили “цену” за расширение объема участия и прав общественности в целом.

ГЛАВА 5

Участие в мониторинге исполнения и соблюдения

Ситуация в начале 1997 года:

1. Правовая структура

Единственной эффективной правовой схемой, касающейся участия в мониторинге исполнения, является Гвардия по охране природы. Это организация, связанная с ассоциациями по охране природы. Ее цель состоит в мониторинге исполнения законов, касающихся охраны природы, а ее члены обладают некоторой властью полиции, схожей с властью лесничих (сопровождать подозреваемых в ближайший полицейский участок, арестовывать использованные средства, требовать удостоверения личности). Необходимо, однако, добавить, что из-за неточных соответствующих положений, установленных законом, и вытекающий отсюда недостаток необходимых исполнительных правил, весь статус этой организации довольно спорен.

Что касается вопроса о контроле загрязнений, Акт об охране окружающей среды от 1980 года обеспечивает существование ряда учреждений, предназначенных для оказания содействия участию общественности в мониторинге исполнения.

Статья 99, раздел 2 предусматривает, что профсоюзы и другие ассоциации могут быть назначены для выполнения функции государственного органа по охране окружающей среды. Статья 99, раздел 4 предоставляет профсоюзам право образовывать внутри своих органов экологические комиссии или назначать инспекторов для проведения мониторинга экологического исполнения компании. Статья 99а наделяет региональных губернаторов (воевод) властью создавать Гражданскую гвардию по охране окружающей среды для сотрудничества с государственными и самоуправляемыми органами власти в области мониторинга исполнения законов по охране окружающей среды.

Статья 102 уполномочивает местные органы власти назначать учреждения и/или граждан для выполнения функции гражданских инспекторов по охране окружающей среды.

Статья 103 дает полномочия Совету министров издавать постановления, предписывающие соблюдать принципы сотрудничества между органами государственного управления и гражданскими ассоциациями, а также подробности деятельности, касающиеся вышеуказанных гражданских наблюдателей за окружающей средой.

Вышеуказанные положения дополняются Актом об экологических инспекциях (Акт PIOS) от 1991 года. В соответствии со Статьей 17 раздела 1 PIOS сотрудничает в мониторинге исполнения с гражданскими ассоциациями. В Акте не описаны подробные формы сотрудничества, но в качестве ключа можно обратиться к Статье 9, раздел 2, которая предусматривает, что инспектор может войти в помещения инспектируемой компании с экспертами и своими помощниками.

Польское законодательство предусматривает три разных способа осуществления положений экологического права:

- a) гражданский
- b) уголовный
- c) административный

a) Меры гражданского права

Гражданский кодекс предусматривает ряд положений, служащих правовой основой для предъявления иска загрязнителем. За исключением спорных судебных дел, которые выносятся на рассмотрение суда в соответствии со Статьей 23 и 24 Гражданского кодекса, которые предусматривают судебный запрет в случае нарушения личных прав, на практике чаще всего применяются иски, основанные на двух формах ответственности: ответственность за ущерб и, так называемая, предупредительная (профилактическая) ответственность.

Статья 435, раздел 1 Гражданского кодекса 1964 года – наиболее часто употребляемая статья, служащая правовой основой для исков об экологическом ущербе. Статья предусматривает правовую основу для строгой ответственности, которая основана на концепции контроля за заводом “который пришел в движение вследствие природных сил” (например, пара, газа, электричества и т.п.), и предположении риска ущерба, проистекающего из этого. Ответчик не несет ответственности по этой статье, если ущерб нанесен по причине форс мажорных обстоятельств, или по вине пострадавшей стороны или из-за третьего

лица, за которое ответчик не отвечает.

Акт об охране окружающей среды 1980 года дополняет это положение Кодекса 1964 года Статьей 30, в которой четко определено, что соответствие экологическим стандартам не освобождает от гражданской ответственности за экологический ущерб. Постановления суда склоняются к возмещению в форме „*restitutio ad integrum*”, однако, истцы могут выбрать финансовую компенсацию.

Наиболее употребимой правовой базой для так называемых превентивных исков, касающихся вредных видов деятельности, является Статья 81 Акта об охране окружающей среды 1980 года. Она дополняет здесь разные положения Гражданского кодекса и предоставляет каждому, чья недвижимость пострадала от деятельности, вызванной несоблюдением требований экологического права, право возбудить иск загрязнителям и потребовать остановки вредной деятельности.

Обычной формой возмещения в таких случаях является судебный запрет, однако истцы могут ограничиться и потребовать от нарушителей, например, предпринять некоторые смягчающих мер.

Следует помнить, что вышеуказанные виды возмещения требуют доказательств положения, т.е. человек должен доказать заинтересованность в этом деле. Поэтому ЭКО могут обращаться к этим положениям для защиты государственных лесов или рек. Роль ассоциаций по этим положениям ограничится оказанием поддержки истцам, т.е. тем, чьи интересы поставлены на карту. В соответствии со Статьей 61§ 3 Гражданско-процессуального кодекса ассоциации могут оказать поддержку истцам в судебном разбирательстве. Однако это только те, кто обладает этим правом и внесен в список Министерства юстиции (среди ЭКО только несколько крупных организаций).

Кроме вышеуказанных положений, в соответствии с которыми граждане, защищая свои интересы, могут предъявить иск загрязнителям, против последних могут предъявить иск экологические организации, действующие от лица общественных интересов. В соответствии со Статьей 100. раздел 1 Акта об охране окружающей среды 1980 года, экологические организации могут предъявить иск загрязнителям и потребовать:

- прекращения деятельности вредной для окружающей среды в данном районе или восстановления окружающей среды до начального состояния или компенсации за нанесенный ущерб; или
- наложение запрета или ограничения на деятельность, вероятно являющуюся вредной.

б) Меры уголовного права

В области охраны окружающей среды, уголовные нарушения могут принять форму мелких правонарушений и преступлений. Мелкие правонарушения – это действия, за которые предусмотрены наказания в виде штрафа или заключения (или других видов лишения свободы) до трех месяцев. Преступление – это действие, за которое предусмотрено наказание в виде штрафа или лишения свободы сроком до 15 лет. Под уголовную ответственность могут попасть только физические, а не юридические лица. Кодекс о мелких правонарушениях 1971 года – основной источник права о мелких нарушениях. Среди многих других, он предусматривает мелкие правонарушения, касающиеся окружающей среды, например, преследование животных, загрязнение воды, уничтожение растений, нанесение ущерба полям, лесам и садам. Положения Кодекса 1971 года в области окружающей среды дополняются положениями о мелких правонарушениях Статьи 106 Акта об охране окружающей среды 1980 года, а именно: несоблюдение обязанностей, касающихся мониторинга загрязнения, нарушение требований по охране экологического равновесия при строительных работах, влияющих на водный баланс, несоблюдение обязанностей, касающихся утилизации отходов, радиации, пренебрежение экологическими требованиями в производстве, маркетинге и применении технических средств. Некоторые мелкие правонарушения предусмотрены в Законодательном акте о защите природы 1991 года (нарушение различных правил, обязательных в специально охраняемых районах, таких как национальные парки или ландшафтные парки) и в Законодательном акте о воде 1974 года.

Санкции за мелкие правонарушения накладываются полусудебными органами, действующими через суды. Каждый может начать судебное дело, но активно участвовать в нем могут только пострадавшие лица и лица, действующие в качестве общественных обвинителей. Так как большинство мелких “экологических” нарушений санкционированы для охраны интересов общественности, граждане не могут действовать в таких судебных делах в качестве пострадавших лиц. В качестве обвинителя в таких делах может выступать только государственный обвинитель (в основном полиция). Процессуальный кодекс о мелких правонарушениях 1971 года предоставляет, однако, некоторым ассоциациям, также и экологическим (например, Гвардия охраны природы, Ассоциация защиты животных) действовать на таких судебных разбирательствах

в качестве общественного обвинителя.

Процедура смоделирована на основе процедуры уголовного суда. Ассоциации наделены всеми правами общественного обвинителя, включая право обращаться с апелляцией в уголовный суд.

Штрафы за мелкие правонарушения могут также налагаться процедурой предъявления квитанций на оплату полицейскими или некоторыми другими государственными служащими (например, сотрудниками Службы Национальных парков или Службы лесов). Здесь также уполномоченные члены некоторых экологических организаций могут налагать штрафы в виде предъявления квитанций, но только относительно мелких правонарушений, связанных с охраной природы.

Уголовный кодекс 1969 года служит основным источником уголовного права. В соответствии с этим Кодексом правонарушение – это любое действие, представляющее серьезную общественную опасность для жизни человека, его здоровья или собственности и, вызванное загрязнением воды, атмосферы или почвы. Оно предусматривает наказание в форме лишения свободы до 10 лет, если нарушение носило международный характер (Статья 140 раздел 1 Кодекса 1969 годы) или до 5 лет лишения свободы, в случае, вызванным небрежным обращением (Статья 140 раздел 2).

Так как эти положения оказались неэффективными вследствие трудностей, возникающих при определении условий, представляющих общественный интерес, в Акте об охране окружающей среды 1980 года введены некоторые новые типы правонарушений, за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы до трех лет:

- загрязнение воды, атмосферы или почвы, вызывающее только потенциальную опасность, а не обязательно общественную опасность (Статья 107);
- небрежность при обслуживании и сохранении в нормальном состоянии или использовании средств контроля загрязнения (Статья 108);
- нарушение обязанностей, связанных с защитой пахотных земель и лесных угодий (Статья 109);
- импорт отходов из-за рубежа (Статья 108a).

Некоторые “экологические” правонарушения также затрагиваются в Законодательном акте об охране природы 1991 года. За некоторые из них предусмотрено наказание в виде лишения свободы до двух лет, а именно:

- значительное уменьшение (или разрешение на значительное уменьшение) природных ценностей защищаемых (Статья 54);

- уничтожение растений или животных в заповедных местах (Статья 55);
- проведение незаконных строительных работ или экономической деятельности в заповедных местах (Статья 56);
- убийство или ловля редких видов животных наказывается лишением свободы до 3 лет (Статья 57).

По всем экологическим преступлениям обвинение может быть предъявлено только государственным обвинителем (поверенными района). Ни граждане (так как они не являются пострадавшими), ни экологические ассоциации не имеют права возбуждать уголовное дело. Так как поверенные района с неохотой возбуждают дела по “экологическим” правонарушениям, уголовная ответственность не играет существенной роли в соблюдении экологических законов.

с) Меры административного права

Административные санкции по сравнению с уголовными санкциями наиболее часто используются как средство соблюдения экологических законов. Существует две формы административных санкций:

- запрет или прекращение вредной деятельности;
- штрафы за несоблюдение.

Закон предусматривает шесть категорий штрафов, налагаемых соответственно в случае:

- превышения лимитов выбросов, предусмотренных в разрешении на загрязнение атмосферы;
- несоблюдение условий, предусмотренных разрешением на воду;
- несоблюдение стандартов по шуму;
- несоблюдение условий, предусмотренных в разрешении на хранение отходов;
- уничтожение зеленых насаждений, деревьев, кустарников во время проведения строительных работ, или применение пестицидов без должной осторожности;
- пересадка деревьев и кустарников без разрешения.

Вышеуказанные административные санкции могут рассматриваться как эквивалент уголовной ответственности юридических лиц, так как они не применяются по отношению к физическим лицам. Санкции накладываются Государственной инспекцией по окружающей среде в соответствии с процессуальными

нормами “общей административной процедуры” АПК.

Экологические ассоциации имеют право принудить государственные агентства соблюдать закон. В соответствии со Статьей 100 раздел 1 Акта об охране окружающей среды 1980 года экологические ассоциации имеют право не только предъявлять иск загрязнителям в гражданских судах, но также имеют право потребовать от агентств использовать свою власть, чтобы удостовериться, что окружающей среде не наносится вред. Общее право охватывает различные ситуации (например, требования соблюдать загрязнителями определенных условий в соответствии со Статьей 82 акта об ООС 1980 года), но, прежде всего, это право вводить рассмотрение дел по соблюдению законов. Если агентство не может начать дело, ассоциация может обратиться с иском в административный суд. Окончательное решение, если ассоциация не удовлетворена санкциями, может быть передано для пересмотра в административный суд. Административный суд может отменить решение или признать его недействительным. В случае отмены, агентство должно принять новое решение.

Специальным способом соблюдения закона является оспаривание решений или других действий государственных органов. Акт о Верховном административном суде (Акт ВАС) от мая 1995 года существенно расширил полномочия этого суда (ВАС) и сделал его более доступным. ВАС в определенных случаях уполномочен выносить решения по делу по существу. Кроме этого, административные решения и резолюции (постановления) местной власти, при условии пересмотра ВАС, сейчас являются индивидуальными актами государственной администрации, также правовыми актами провинциальной администрации. В случае резолюций (постановлений) местных властей возможно действие “по классу”, посредством которого лицо может предъявить иск от имени жителей, которые уполномочили это лицо. Ассоциации могут предъявить иск в ВАС во всех этих случаях без участия в административной процедуре “с правами стороны”, а, просто показав, что это дело входит в рамки целей ее устава. Таким образом, Акт ВАС, кажется, возвестил собой основной прорыв в правовой процедуре и открыл огромные новые возможности для успешного участия общественности. Исчезло одно из крупнейших препятствий в процедуре оспаривания решений в суде: очень часто местные экологические группы формировались в ответ на прямую угрозу (чаще всего: предложение на сжигание или хранение отходов на свалке, или строительство автотрассы). Но перед тем как группа организовывалась формально, было уже слишком поздно участвовать

в рассмотрении дела на основе “с правами стороны”. Такие до сих пор существовавшие правила исключали возможность оспаривания решения в ВАС.

2. Практика

Мониторинг соблюдения законов по охране природы, осуществляемый Гвардией по защите природы (ГЗП) действует довольно эффективно, хотя статистика показывает, что количество вмешательств недавно уменьшилось вслед за сокращением членства. На практике, несмотря на указанный выше сомнительный правовой статус, соблюдение законодательства в области охраны природы сильно зависит от деятельности ГЗП. Например: в 1992 году количество вмешательств составило 113 800 и включало в себя 7468 штрафов в форме квитанций и 650 рассмотренных дел, где они выступали в полу судебных органах в качестве государственных обвинителей.

Деятельность Гвардии по защите природы (ГЗП) очень высоко ценится в отделе Защиты природы Министерства по охране окружающей среде. Гвардия рассматривается как недорогая и эффективная форма деятельности. Иногда, в очень редких случаях, их деятельность определяется как “сверхактивная”.

Очень трудно сказать что-либо об учреждениях, предназначенных в соответствии с Актом ООС 1980 года, обеспечивать участие граждан в мониторинге соответствия с законами контроля загрязнения. Положения, касающиеся гражданских инспекторов по контролю над загрязнениями, остаются законом, утратившим силу, так как Совет министров не выпустил соответствующих постановлений, как это предусмотрено Статьей 103.

Иногда региональные инспекции PIOS сотрудничают с ЭКО, проводя совместную проверку некоторых учреждений (например, совместно с Ассоциацией защиты животных контролируют укрытия для животных, обеспечивая “зеленую линию”). К сожалению многих ЭКО, такое сотрудничество случается довольно редко, особенно для тех, кто связан с охраной природы; например орнитологических, которые готовы участвовать в мониторинге соответствия, когда это касается сферы их деятельности. Члены этих организаций в любом случае проводят много времени на местах, поэтому если у них будут разрешения, они могут заниматься защитой очень эффективно. Существует также много неэкологических организаций, проявляющих интерес к такой форме деятельности, например, союзы гребцов.

Положения, предоставляющие ассоциациям специальные права для наблюдения за соблюдением законов, восходят к коммунистической эре. Их роль заключалась в поддержке доктрины превосходящих ценностей реального социалистического общества. Каковы бы не были эти корни, эти положения позволили Польше последовать за недавними тенденциями развитых экологических законодательств других стран. Более того, по сравнению со многими странами, в Польше права ЭКО, касающиеся соблюдения закона, хорошо развиты.

Стоит упомянуть, что в Польше, как и в Западной Европе, наиболее часто применяются административные иски. Гражданские иски, особенно иски подлинного общественного интереса в соответствии со статьей 100 раздела 1 Акт ООС 1980 года, происходят довольно редко. Причина заключается в расходах. Общее правило в гражданской процедуре (которая не применяется для протеста в ВАС против правительства) заключается в том, что выигравшая сторона должна оплатить все расходы (включая судебные издержки, гонорары адвокатам и т.п.). Хотя в особо определенных обстоятельствах суд может освободить от этой обязанности, но это чаще всего относится к судебным издержкам. Риск оплачивать расходы, которому подвергается выигравшая сторона, делает ЭКО чрезвычайно осторожными, чтобы предъявлять гражданский иск. Кроме этого, существует проблема правовой помощи. В Польше, в отличие от США, не существует обычая помощи *pro bono* со стороны юридических фирм. Несмотря на то, что Служба экологической информации и адвокатских услуг, начиная с 1992 года, предоставляет ЭКО и частным лицам правовую помощь *pro bono*, но ее скудные ресурсы недостаточны для того, чтобы покрыть все потребности.

Выводы и рекомендации, сделанные в 1997 году:

1. Выводы

Существовавшую в 1997 году в Польше правовую структуру и практику, касающуюся прав ЭКО проводить мониторинг соответствия и соблюдения экологического права, могут считаться развитыми и полностью соответствующими стандартам, установленным существующими и предстоящими

международными обязательствами. Можно рекомендовать только несколько уточнений:

2. Общие рекомендации

В конечном результате, кажется неизбежным заменить штрафы за несоблюдение, служащие средством соблюдения экологического права, уголовной ответственностью юридических лиц, которые включают положения “гражданского иска”. Министерству по окружающей среде следует рассмотреть вопрос о поощрении экологических органов власти (в особенности PIOS) делать усилия, направленные на участие ЭКО в мониторинге соответствия и соблюдения.

В рамках законопроекта по всем статьям, подготовленным Программой PHARE, первоначально была предложена схема, по которой штрафы за несоблюдение будут накладываться не административным образом экологическими органами власти (как это происходит сейчас), а судами. За этим должно последовать положение “гражданского иска”, т.е. разрешение ЭКО предъявлять иск против нарушителей. Однако в практических целях это с течением времени должно быть отклонено. Суды чрезвычайно неохотно принимают эту новую ношу, потому что они уже и так перегружены работой. С точки зрения восприятия это, однако, наилучший способ обеспечить справедливый и экономный способ соблюдения экологических законов.

Что касается мониторинга соответствия, что может быть сделано, уже вступает в соглашения о сотрудничестве между PIOS и ЭКО, тем самым представителям ЭКО позволят участвовать в инспекциях. Это потребует определенной подготовки ЭКО том, как брать пробы и т.п., организованной PIOS.

Это решение уже было опробовано в разных странах и называется “зеленые линии”, посредством которого ЭКО собирают данные о загрязнении, подтверждают их и передают их в агентства, отвечающие за мониторинг соответствия и соблюдения (в Польше - в PIOS). Это упрощает работу инспекторов и приводит к эффективным и ярким результатам по

соблюдению. Однако управление такими “зелеными линиями” слишком дорого для ЭКО. Рекомендуется иметь для этой цели необходимые средства, полученные из региональных фондов по охране окружающей среды.

Роль, которую ЭКО играют в соблюдении закона, может значительно увеличиться, если ЭКО будут иметь достаточно средств для предъявления исков против загрязнителей. Стоит вновь рассмотреть возможность получения этих средств из региональных фондов или Национального фонда по охране окружающей среды.

Ситуация в конце 2000 года:

Ситуация, касающаяся мониторинга исполнения и соблюдения, не слишком сильно изменилась, не одна из рекомендаций не была выполнена. Более того, в декабре 2000 года поправкой к Законодательному акту об охране природы 1991 года была отменена Гвардия по защите природы. Было обнаружено, что предоставление ассоциациям таких широких прав по соблюдению, является неконституционным.

Причиной послужило то, что ЭКО воспользовались широким преимуществом существующих прав, в особенности в связи с опротестованием правовых актов в административных судах (ВАС). Ежегодно происходят сотни таких случаев, а фактически ни один акт не оказал существенного влияния на окружающую среду, который не был бы опротестован ЭКО и передан на пересмотр суду. В большинстве случаев суд находит ряд несоответствий в принятии решений и выносит решение в пользу ЭКО. Несоответствия в основном носят процессуальный характер, поэтому в результате решение остается почти без изменений (например: выдача разрешений на планирование или разрешений на воду), но подготовлено лучше в процессуальном отношении и с большим вниманием к вопросам экологического характера. Несмотря на то, что, кажется, ЭКО получают более широкие права – лобби фирм-застройщиков активно выступает против всего, что может увеличить применение таких прав, объясняя это тем, что задержка в инвестиционных процессах чрезмерно перегружает национальную экономику.

ГЛАВА 6

Организационные вопросы

Ситуация в начале 1997 года:

1. Правовая структура

Представители ЭКО могут участвовать в работе многих консультативных органов, действующих на различных уровнях.

В соответствии с Актом об охране окружающей среды (ООС) от 1980 года Государственный совет по охране окружающей среды является консультативным органом MENPRF. В компетенцию Совета входит подготовка для Министра мнений, предложений и заключений, направленных на усиление охраны окружающей среды, сохранение и улучшение ее состояния. Члены Совета назначаются Министром из числа представителей академических кругов, профессиональных организаций, общественных учреждений и некоторых агентств.

Акт о защите природы от 1991 года обеспечивает образование Государственного совета по сохранению природы и комиссий по сохранению природы в каждом воеводстве, которые являются консультативными органами в сфере сохранения природы. Члены Государственного совета назначаются Министром по окружающей среде из числа представителей академических кругов и практиков сферы сохранения природы. Функции Государственного совета по сохранению природы заключаются в предоставлении точек зрения по проектам правовых актов, касающихся сохранения природы, а также выводов и мнений относительно вопроса сохранения природы.

Консультативные органы на уровне воеводства представлены в виде комиссий по сохранению природы, созданные воеводой из числа профессионалов по сохранению природы, представителей самоуправления и активистов гражданских и деловых кругов. Представитель ЭКО также является установленным по закону членом Контрольного совета Экологического фонда воеводства. Представители ЭКО назначаются в этот совет самоуправляющимся Парламентом.

Участие представителей ЭКО в вышеназванных консультативных органах – очень полезный метод, способствующий участию в охране окружающей среды. Единственная проблема состоит в выборе

представителей ЭКО в эти органы. Органы власти (соответственно: министр, воевода или самоуправляющийся парламент) имеют широкие полномочия в этом отношении, а ЭКО хотели бы больше влиять на решения о том, кто будет представлять их в этих органах.

2. Практика

2.1. Институционные образования внутри органов государственной власти

2.1.1. Подразделение сотрудничества с ЭКО

Государственная администрация имеет несколько определенных институционных форм для сотрудничества с ЭКО. Наиболее важной формой является Подразделение сотрудничества с ЭКО, входящий в структуру Министерства по окружающей среде и являющийся частью развивающегося Сектора экологического содействия и информации отдела Политики в области окружающей среды. Это подразделение было образовано в 1992 году по инициативе экологических организаций. К сожалению, в Подразделении предусмотрено только полставки, а сама должность низкого ранга, с ограниченными возможностями действовать, и только ненамного большими возможностями доступа к информации, чем у ЭКО.

2.1.2. Фонды по охране окружающей среды

Закон требует, чтобы в Исполнительные советы фондов по охране окружающей среды воеводства входили представители НПО. Представитель назначается парламентом воеводства после отбора кандидатур из группы кандидатов, предложенных НПО. Закон не предписывает правил по процедуре таких назначений или указаний о том, как отбирать кандидатов. В результате применяемые процедуры не являются прозрачными и достаточно ясными, и иногда случается, что кандидаты либо никому не известны, либо не воспринимаются большинством НПО определенного воеводства.

2.1.3. Правительственные консультативные органы

На центральном уровне консультативные органы (Государственный совет по охране окружающей среды, Государственный совет по защите природы, Комиссия ОВОС) предназначены для обеспечения “экспертной” консультации, а не для представления

различных интересов. Единственный консультативный орган на уровне воеводства (Комитет воеводства по сохранению природы) имеет смешанный характер: частично как консультативный орган и частично как представитель различных интересов (в него входят представители местных органов самоуправления, деловых кругов и НПО). Как на центральном уровне, так и на уровне воеводства закон предоставляет соответствующему органу (соответственно: министр и воевода) широкие полномочия, поэтому члены в эти органы назначаются произвольно. Случается, что некоторые из них работают для ЭКО и считаются, что представляют ЭКО. Однако выбор зависит в основном от компетенции кандидатов. Практически ЭКО не имеют влияния на это выбор. Способ отбора представителей ЭКО и консультаций с экологическим движением не ясен.

2.1.4. Компьютерная сеть

Несколько месяцев назад в Министерстве по окружающей среде установили компьютерную сеть. Вскоре она будет подключена к Интернету, и Министерство старается получить свою собственную страницу в службе www. Кроме этого, PIOS имеет свою собственную компьютерную сеть, которая недавно была подсоединена и присоединена к сети Министерства. Из всех министерств MEN (Министерство образования) является единственным, вызывающим интерес у НПО, так как в нем имеется подразделение по развитию контактов с НПО. Однако с точки зрения НПО это министерство не является самым важным министерством.

2.2. Наиболее важные структуры экологического движения

Следует подчеркнуть, что головные структуры, описанные здесь, не охватывают всего экологического движения и, вероятно, никогда не смогут сделать этого. Общественные движения характеризуются низким уровнем организации, по сравнению с группами давления или партиями. Некоторые организации ставят себе целью найти решения специфическим местным, региональным или национальным проблемам и возможно в какой-то момент решают их. Такие группы не заинтересованы быть частью любой структуры. Только те организации, которые имеют долгосрочные цели, будут сотрудничать с такими структурами. Это не означает, что группы, имеющие краткосрочные или среднесрочные цели должны рассматриваться

менее серьезно. Это очень часто динамические акции, которые вызывают конфликты и могут вызвать интерес у СМИ.

Нижеследующее представляет наиболее важные черты программ НПО, которые характеризуются стабильной организационной структурой и, согласно авторам этого проекта, и имеют большое значение для эффективной работы всего экологического движения Польши.

2.2.1.

Польские встречи экологического движения имеют глубокие корни. Первая Национальная встреча прошла в Варшаве в 1989 году. Начиная с 1993 года, Интеракадемическое экологическое лобби из Лодзи совместно с Федерацией зеленых организует такие регулярные встречи. Эти встречи проводятся в конце апреля начале мая в Колумне, недалеко от Лодзи. С каждым годом они имеют все больше значение. За последние три года более двухсот человек и ста национальных экологических организаций принимали в них участие. Программа встреч определяется в течение всего года во время консультаций с представителями крупнейших организаций. В команду входят координаторы программ, поддерживающих экологическое движение, координаторы польских национальных кампаний, ученые и лидеры организаций. Во время последних встреч не были приняты значительные стратегические и политические решения, касающиеся экологического движения в некоторых специфических регионах всей страны. Они, скорее всего, играют роль дискуссионного форума или информационной трибуны. Постепенно принимаются более важные решения, касающиеся будущего экологического движения: в 1995 году – образование сети экологических информационных бюро, в 1996 году – обсуждение “Лоббистского центра”, формулировка „LISTA 21”. В ближайшие годы, с ростом количества лидеров в каждой организации, предполагается на таких встречах принимать решения относительно политики большей части экологического движения. Различные правительственные учреждения проявили к этим встречам интерес и поддержку, включая Министерство по окружающей среде (по существу и материально) и Национальный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами (материально).

2.2.2.

Сеть зеленых Польши была образована в 1995 году с помощью Milieukontakt Oost-Europa, Natuur Overijssel и других организаций из крупнейших городов Польши. Сеть включает в себя десять организаций

из Гданьска, Катовице, Кракова, Кросно, Люблина, Лодзи, Олыштина, Щецина, Варшавы и Вроцлава. Эти организации образовали консорциум под руководством Совета управления, Комитета программы Проекта, состоящего из представителей всех десяти организаций. Проект получает техническую и финансовую поддержку от Фонда поддержки экологических инициатив Кракова. Сеть нацелена на улучшение эффективности деятельности в области охраны окружающей среды в Польше.

Сеть зеленых все еще находится в процессе становления. В ближайшем будущем будет закончена работа по открытию офисов. До сих пор к Сети не присоединились такие важные города как Познань и Быдгощ.

2.2.3.

Бюро обслуживания экологического движения (BORE) – старейшее и наиболее важное учреждение, оказывающее поддержку экологическому движению Польши. Оно было образовано в сентябре 1991 года, и в нем работало два человека, как часть программы Социально-экологического института Варшавы. BORE функционирует как типичное учреждение поддержки, которое не представляет ни экологическое движение, ни какую-либо отдельную организацию, но оказывает поддержку в области знания и организации. Цель BORE заключается в улучшении сотрудничества между ЭКО с помощью:

- сбора информации, касающейся общественных инициатив по охране окружающей среды;
- сбора информации, материалов и публикаций и снабжение ими тех, кто заинтересован;
- опубликования информационных бюллетеней и других материалов, отвечающим потребностям экологического движения;
- организации обучающих сессий, встреч, семинаров и консультаций для улучшения деятельности экологических организаций;
- консультативной и технико-организационной помощи в проведении мероприятий экологического движения;
- консультаций о поиске решений экологических конфликтов.

Контроль над деятельностью бюро должен был осуществляться Советом Директоров BORE, избранного на встрече представителей экологического движения в Брвинове. Однако в 1992 году он распался

и с тех пор он состоял только из членов Польской сети зеленых. В настоящее время не выполняет большинство своих функций адекватным образом. Такое бюро должно иметь такое положение, которое оно не имеет. Частично это зависит от недостатка финансовых средств для стабильной деятельности, а частично от нечеткой программы (сотрудники BORE занимаются деятельностью, типичной для НПО). Сейчас BORE является членом Польской сети зеленых, как бюро для Варшавского региона, с более широкими полномочиями.

LISTA 21 – членство в списке было неформально образовано на X Национальной встрече экологического движения „KOLUMNA '96”. Список состоит из 21 лидера, представляющих различные сферы экологического движения. Это совершенно новый орган и его будущее все еще неясно. Остается выяснить, как его будут рассматривать крупнейшие организации. Его будущее определится в следующем году. Члены Lista 21 собрались на встречу в Кракове в июне 1996 года. Многие заявляли, что это не ”вышестоящее учреждение” и, что для органов власти Lista 21 не является представителем экологического движения. Консультации с Lista 21 не эквивалентны консультациям с экологическим движением.

Основные цели, стоящие перед собранием, заключались в:

- достижении общего видения экологического движения для устойчивого развития Польши;
- поддержке знаний организации национальных встреч в Колумне.

Представители „LISTA 21” в последующем встречались в июне с представителями Министерства по окружающей среде, чтобы выдвинуть предложения, касающиеся деятельности „LISTA 21”. Здесь обсуждали различные формы сотрудничества между НПО и Министерством по окружающей среде.

2.2.4.

Лоббистский центр – институциональная модель по типу голландской структуры под названием „Гаагский центр”. Его цель заключается в предоставлении определенных услуг ЭКО, поддержке кампаний и программ, координируемых ЭКО. Лоббистский центр необходим для организаций, которые предпринимают действия, требующие текущей правовой информации, а также информации из Парламента и других правительственных учреждений. Он работает на границе трех областей: НПО, СМИ, а также Парламента. Будучи

учреждением, специализирующемся на получении и распространении материалов, он рассматривает эту деятельность как приоритетную. Сотрудники сконцентрированы на информации и консультации, а не прямом лоббировании. После Варшавской встречи в июне 1996 года возникла группа, состоящая из нескольких человек. Она отвечала за разработку программы образования такого учреждения в Польше. Исследования, проведенные в конце 1995 года одним из активистов Интеракадемического экологического лобби в Лодзи, показали необходимость создания такого института в Польше.

2.2.5.

Национальный и региональный центры экологического образования (КСЕЕ) – были открыты на базе конкурса, проведенного Министерством по окружающей среде в 1991 году. Неожиданно для всех в конкурсе победил Национальный фонд охраны окружающей среды. Не смотря на различные намеки, сотрудники КСЕЕ пытались увеличить доверие к своим акциям со стороны НПО. Центр концентрирует свою деятельность на издательской и обучающей деятельности, и уже издал несколько ценных материалов для образования. КСЕЕ прекратил свое существование в 1994 году. Отдельные индивидуальные центры экологического образования были обычно образованы на базе существующих неправительственных или образовательных организаций, другие – были связаны с учреждениями воеводства или муниципалитета и зависели от них как финансово, так и организационно. В настоящее время существует около 20 активных центров на местах. Еще раз инициатива приобрела тождественность. Кажется, что после необходимых изменений, сеть КСЕЕ всегда будет поддерживать экологическое образование в Польше.

2.2.6.

Компьютерная сеть MOST – Подготовка новой компьютерной сети, которая улучшит процесс общения как внутри, так и вне экологического движения, идет полным ходом. Первая конференция, посвященная этой проблеме, была проведена в июне этого года в BORE в Варшаве. Большинство смогут иметь доступ к электронной почте и другим ресурсам Интернета, тем самым улучшая внутреннее и

внешнее сотрудничество. Его инициаторы, включая добровольца из американского Корпуса мира и члена Интеракадемического экологического лобби, в течение двух лет предполагают бесплатную работу MOST, а в дальнейшем ее развитие приведет к увеличению количества пользователей и позволит ее самостоятельную деятельность на основе минимальной ежемесячной оплаты. Появится возможность также пользоваться и службой данных www (world wide web – всемирной паутиной). В офисе будут установлены компьютеры, и работать будут специальные технические сотрудники. Координаторы также видят необходимость проведения специальных сессий по переподготовке и конфигурации компьютерных программ. Информация, имеющаяся в MOST, будет относиться к календарю экологических встреч и существующего законодательства, касающегося охраны окружающей среды. Наиболее важным вопросом считается Skrzynka Sugestii Uzytkownika (Ящик предложения пользователей). Информация, которая будет находиться в сети, зависит от потребностей и предложений пользователей.

Наконец, стоит подчеркнуть, что все вышеуказанные инициативы, все еще находятся в процессе формирования. В результате, они составляют потенциальный источник конфликтов внутри самого движения. Направление, по которому они будут развиваться, зависит от инфраструктурных процессов, а также от политик правительства.

Кроме этого, в Польше издается несколько чисто экологических журналов и бюллетеней. Они позволяют потоку информации распространяться, и частично это происходит следующим образом. Наиболее важным источником информации является „Zielone Brygady” (Зеленые бригады), экологический журнал, издававшийся с 1989 года. В настоящее время его выпускает издательство „Зеленые бригады”, принадлежащее Фонду поддержки экологических инициатив в Кракове. В журнале работает небольшая группа, которая занимается редактированием материалов, получаемых извне. В целом, характер их деятельности зависит от качества предоставленных материалов. Зеленые бригады с их лозунгом “Вы тоже отвечаете за поток экологической информации” создали хорошо действующую систему информации, касающуюся существующих проблем. В основном журнал распространяется по подписке. Его тираж составляет 2000 экземпляров. Он получает некоторую поддержку из государственных фондов.

Выводы и рекомендации, сделанные в 1997 году:

1. Выводы

Во многих странах существуют специальные государственные служащие, отвечающие за предоставление информации (так называемые „сотрудники по информации”; не путать с сотрудниками по связи с общественностью), а также сотрудники, отвечающие за контакты с ЭКО. Кроме этого, представители ЭКО принимают участие в различных консультативных и экспертных органах.

В Польше только недавно стала формироваться институциональная инфраструктура предоставления общественности информации, а также развития контактов с ЭКО. Не существует четких правил и процедур участия ЭКО и их представителей в различных консультативных органах.

Экологическое движение многих развитых стран хорошо организовано и очень часто имеет вышестоящие региональные и национальные структуры. Для того чтобы развивать контакты с органами государственной власти ЭКО создает бюро обслуживания, которые тем или иным способом получают поддержку из государственных ресурсов.

В последние годы произошли качественные изменения в экологическом движении Польши: оно стало более зрелым и профессиональным. Делаются попытки скоординировать усилия различных организаций, создать сети и иметь в своем составе профессиональных сотрудников. Активисты ЭКО получают все больше знаний об организации кампаний и проектов, организациях управления; они знакомы с правовой структурой и могут общаться со СМИ, правительственными организациями и органами самоуправления. Однако вышестоящие структуры не охватывают все организации и вряд ли смогут когда-либо сделать это. Довольно ограничены связи ЭКО с другими неправительственными организациями, хотя некоторые ЭКО все же участвуют в определенной совместной деятельности внутри “третьего сектора”.

Профессиональное применение появляющихся структур может способствовать контактам и эффективному потоку

информации между органами власти и ЭКО. Следует помнить, однако, что они не имеют дело со всем разнообразием деятельности экологического движения и, независимо от этих контактов, действуют другие механизмы, чтобы общественная организация или каждый отдельный гражданин имели доступ к процессу выработки политики и законотворчеству и получению информации.

2. Общие рекомендации

В Главе 1 было дано краткое описание различных инициатив для поддержки третьего сектора, а также всех тех, кто работает или сотрудничает с ЭКО. В данной главе будут представлены возможные решения и способы привлечения уже существующих субъектов. Предлагаемые здесь организационные структуры и образования предназначены для введения набора средств для новой модели сотрудничества, описанной в предыдущих главах.

Следует подчеркнуть, что, говоря об организационных образованиях, необходимо назвать определенные инициативы или учреждения, существующие внутри экологического движения. Ни в коем случае не следует воспринимать это как предложение МООСПРЛХ, которому будет поручена реализация определенных проектов, рассмотренных в этом отчете, как методы введения новой модели сотрудничества. Мы сознаем, что большинство этих инициатив или учреждений, вследствие своей компетенции, смогут оказаться среди успешных участников тендеров по проектам. Однако необходимо уточнить, что предпосылкой введения модели, рассматриваемой в этом отчете, является наличие справедливых, прозрачных и демократических процедур предложения, обеспечивающих каждому равные возможности.

3. Организационные образования (структуры) внутри органов государственной власти

3.1. Подразделение, отвечающее за сотрудничество

В Министерстве уже около 4 лет существует должность, в чьи функции входит исключительно контакты с ЭКО. Вероятно, необходимо назначить больше людей на выполнение этой функции и дать им больше полномочий. В настоящее время служащий, отвечающий за сотрудничество с ЭКО, работает в

Секторе экологического содействия и информации (который находится в периоде реформирования), относящегося к отделу Политики в области окружающей среды Министерства по окружающей среде. И вероятно, что если подразделение, отвечающее за сотрудничество с ЭКО, будет иметь более высокий статус и подчиняться, например, прямо Министру, Его деятельность будет более эффективной.

3.2. Распространение информации

3.2.1. Пассивное распространение: „Библиотека для НПО”

Министерство по окружающей среде сформировало подразделение (это могло быть подразделение по сотрудничеству с ЭКО или общая библиотека министерства), отвечающее за работу так называемой “библиотеки для ЭКО”, т.е. место хранения документов и информации для ЭКО, доступное в рабочее время. Документы необходимо классифицировать (если возможно в форме файлов) и хранить в электронной форме, но, по крайней мере, одна копия каждого документа должна быть в печатной форме. Библиотека должна быть доступной для всех, чтобы, например, журналисты могли воспользоваться материалами, а это будет дополнительным преимуществом Министерства с точки зрения связи с общественностью.

Механизм доступности печатных материалов может быть таким же, как и в обычной библиотеке. В “библиотеке для ЭКО” можно поставить два компьютера, чтобы они могли воспользоваться те, кому необходима информация. Те, кто знаком с работой на компьютере самостоятельно могут отобрать необходимые данные и перекопировать их на дискету.

Все отделы Министерства должны регулярно поставлять определенную информацию и документы в “библиотеку для ЭКО”. Эта же информация должна предоставляться в региональные экологические информационные бюро, а также, если возможно, сделать информацию доступной для общественности через службу www.

3.2.2. Активное распространение

Экологическая информация Министерства по окружающей среде должна быть доступна другим регионам Польши с помощью сети региональных экологических информационных

бюро. Для обеспечения работы Сети Министерство должно призвать к подаче заявок. В конкурсе могут принимать участие только те организации, которые имеют достаточное количество офисов для создания национальной сети. Это требование предоставит гарантию, что услуги, оказываемые сетью, совместимы по всей стране.

Победитель тендера получает контракт на обеспечение услуг Сети в течение трех лет. Реализация контракта проходит под руководством Руководящего комитета, в состав которого входят представители министерства и ЭКО. Через два года и окончательной оценки, контракт может быть продлен или назначен новый тендер. Информационные бюро должны делать информацию доступной не только для ЭКО, но и для каждого, кому это необходимо, однако услуги по размножению документов должны быть платными.

Все данные, если возможно, должны быть доступны через службу www. Кроме этого, Министерство периодически объявляет о наличии новой информации (например, через газеты и вкладыши, выпуск которых финансируется совместно с Национальным фондом по охране окружающей среды).

3.2.3. Активная база данных по экологическим организациям

Чтобы контакты с ЭКО были четкими и успешными, необходима база данных по ЭКО. Создание и обновление базы данных должно быть поручено наиболее успешным организациям (предпочтительно тем, которые имеют опыт работы в этой области), выигравшим тендер, объявленный Министерством. Победитель тендера получает контракт на три года. Реализация контракта проходит под руководством Руководящего комитета, в состав которого входят представители министерства и ЭКО. Через три года и окончательной оценки, контракт может быть продлен или назначен новый тендер.

База данных должны быть открыта для ЭКО, Министерства по окружающей среде, другим правительственным органам и, возможно, СМИ. База данных в основном должна быть в электронной форме, но контракт должен также предусматривать ежегодное издание обновленной книги, содержащей основную информацию об ЭКО (включая область их деятельности, вопросы, над которыми они работают в настоящее время,

территориальный охват, бюджет). Эта книга должна распространяться среди организационных подразделений (отделов) Министерства по окружающей среде, и других правительственных органов, СМИ, среди членов Парламента и ЭКО. Информация об ЭКО должна быть доступной и через телефонную службу учреждения, отвечающего за базу данных.

3.2.4. Service www

Министерство по окружающей среде должно использовать службу www Интернета для предоставления наиболее важных законов, касающихся окружающей среды, информации о новых проектах, конкурсных заявках, консультациях и т.п. Все ЭКО или индивидуальные лица, имеющие доступ к службе (через сеть MOST, сеть региональных экологических бюро информации и т.п.), а также другие учреждения (университеты, исследовательские институты, местные органы власти) смогут общаться друг с другом, выражать свои точки зрения и комментировать предлагаемые виды деятельности. Привыкание к использованию Интернета может сократить расходы по предоставлению информации и консультаций.

4. Правила отбора представителей ЭКО в консультативные органы, руководящие комитеты и делегации

До последнего времени не существовало четких правил (если такие и были) относительно отбора представителей ЭКО в различные консультативные органы, руководящие комитеты или для участия в международных переговорах, конференциях и т.п. За последние несколько месяцев ЭКО отметили некоторые положительные усилия Министерства по окружающей среде ввести более прозрачную политику в этом отношении.

Результаты семинара, проведенного в рамках проекта, четко показали, что ЭКО были бы удовлетворены системой, когда представители ЭКО будут назначаться Министров из числа кандидатов, представленных ЭКО. Уже раньше была сделана попытка обеспечить правовую структуру в этом отношении во время “технических поправок” Акта об охране окружающей среды от 1980 года, согласно которому представители ЭКО в фонды охраны окружающей среды (национальные и

провинциальные) должны назначаться Министром из числа кандидатов, представленных ЭКО и имеющих поддержку большинства из них.

Это общее правило должно относиться к отбору и назначению представителей ЭКО во все экологические консультативные органы, руководящие комитеты или делегации. На практике такой процесс можно начать двумя способами: по инициативе Министерства и по инициативе ЭКО.

4.1. Инициатива Министерства по окружающей среде

Через каналы потока информации, упомянутые выше, а именно через библиотеки для ЭКО, экологическую информационную сеть, службу www и экологические журналы, спонсированные Министерством или EFP, Министерство по окружающей среде объявляет о том, что ищет представителя ЭКО для участия в работе определенного консультативного органа (или для других целей), и что ЭКО могут представить своих кандидатов в течение определенного фиксированного срока. Из числа этих кандидатов Министр отбирает представителей ЭКО в определенный консультативный орган, принимая во внимание количество голосов за определенного кандидата и значение организации, подавшей свои предложения. Решения должны стать достоянием общественности и причины этого должны быть публично представлены по тем же каналам информации.

4.2. Инициатива ЭКО

ЭКО, используя свои каналы для получения консультаций через Национальные встречи экологического движения в Колумне, съезды и Список 21 могут отобрать одного или нескольких кандидатов и предоставить свои письменные предложения Министру.

4.3. Переподготовка должностных лиц и ЭКО

Эффективное введение новой модели сотрудничества между органами власти по окружающей среде и ЭКО потребует проведения программы интенсивной переподготовки, в которой будут участвовать как должностные лица (особенно, из

Министерства по окружающей среде, фондов по окружающей среде и PIOS), так и активисты ЭКО. Такая переподготовка, кроме конкретных знаний и практических навыков, может позволить развитию лучших контактов между людьми, которые представляют административные органы и экологическое движение, а это позволит преодолеть различные барьеры и стереотипы, существующие у обеих сторон.

Основная цель предлагаемой переподготовки должна включать придание формы коллективного отношения, передачу знаний о деятельности экологического движения и развитие процесса принятия решений в Польше, а также привитие навыков, необходимых для взаимного общения и проведения переговоров. С одной стороны, такие сессии переподготовки позволят представителям администрации лучше понять ожидания, общественные интересы и процессы, происходящие в экологическом движении. С другой стороны, однако, во время переподготовки ЭКО должны познакомиться с такого вида работой и с трудностями, с которыми сталкиваются должностные лица, занимающиеся вопросами охраны окружающей среды.

Кажется логичным, что в работе таких сессий по переподготовке должны участвовать представители муниципалитетов, воеводств, а также местных фондов и фондов воеводства. Предлагается включить в программу обучения следующие элементы:

- правовые акты, касающиеся проблем доступа к информации и участия общественности в процессах принятия решений;
- особенности принятия решений в сфере охраны окружающей среды;
- структуру ЭКО и способы их функционирования (основные методы работы, основные течения экологического движения, наиболее важные кампании и т.п.);
- организационную структуру и развитие процессов принятия решений внутри Министерства по окружающей среде и экологических фондах;
- анализ существующих конфликтов между администрацией и экологическим движением (причины, развитие, стратегию, решения, результаты и т.д.);
- правила эффективного общения между администрацией по окружающей среде и ЭКО;

- правила ведения переговоров (с особым упором на практические навыки ведения переговоров);
- применение возможностей, созданных новой моделью отношений между администрацией и ЭКО, предложенных в данном докладе.

В случае необходимости в повестку дня переподготовки можно включить другие вопросы, представляющие интерес для участников. Предложения о теме программы семинара могут быть поданы представителями групп.

Для достижения предполагаемых эффектов, предлагается проводить сессии по переподготовке в смешанных группах, состоящих из 20 человек (включая должностные лица и активистов ЭКО). Может, однако, возникнуть необходимость рассмотрения некоторых вопросов специально в одной группе. Этот вопрос остается до сих пор открытым. Сессии переподготовки должны проводиться с применением современных методов активизации и высоко квалифицированными специалистами, знакомыми с реальностью в Польше и имеющих необходимый опыт и методологические навыки. Подготовка организационной сторона сессии по переподготовке, а также характера деятельности должны проводиться специально отобранным правительственным учреждением (например, Национальной школой общественного управления) и экологической организацией, отобранной в процессе открытого конкурса. Сессии по переподготовке должны были начинаться как можно быстрее, предпочтительно в первой половине 1997 года. Около 100 человек должны были принять в них участие, по пятьдесят с каждой стороны, а в последующие годы – меньше, например 50 человек ежегодно. Переподготовка должна относиться в основном ко всем должностным лицам из Министерства, учреждений воеводства и экологических фондов (отделов, секций и т.п.), которые находятся в постоянном контакте с ЭКО. Со стороны ЭКО в переподготовке должны участвовать члены управления или те, кто проводит кампании на национальном уровне. Для проведения таких кампаний необходимо иметь контакты с правительственной администрацией.

Независимо от вышеуказанного цикла переподготовки, мы считаем, что для улучшения контактов между Министерством по окружающей среде и ЭКО, необходимо дать возможность представителям экологических организаций, где это оправдано,

принимать участие в сессиях переподготовки, семинарах и конференциях, организованных органами власти по окружающей среде.

5. Организационные структуры внутри экологического движения

5.1. Действующие структуры и инициативы

Следуя докладу, необходимо помнить. Что экологическое движение состоит из сотен организаций и групп, имеющих различные точки зрения и пользующихся разнообразными методами работы. В следующих инициативах только несколько ЭКО принимают участие. Всегда будут существовать некоторые группы, не желающие или не способные участвовать в предлагаемых акциях. Однако это не представляет проблему, так как развиваются те организации, которые чувствуют потребность действовать. В течение последних трех лет польские организации увеличили свое влияние и начали проводить кампании на национальном уровне. Возникло несколько сетей организаций:

- сеть зеленых Польши экологических информационных бюро;
- местные центры экологического образования,
- сеть организаций, объединенных в проект „Teraz Wisla”;
- внутригородские дорожки для велосипедистов;
- сеть организаций, объединенных политикой транспорта;
- сеть организаций, борющихся за права животных.

Кроме этого, существует несколько общенациональных ЭКО, имеющих свои представительства/ отделения в нескольких городах: Например, Польский экологический клуб, Лига защиты природы, Фронт за свободу животных, Федерация зеленых, Польская ассоциация охраны птиц. Чаще всего руководители этих организаций принимают участие в указанных ниже инициативах и проектах, которые связаны с организационной структурой и могут помочь в увеличении эффективности движения.

5.1.1. Польские национальные встречи экологического движения

Этот проект был пересмотрен, начиная с 1993 года, и каждая встреча отличается от предыдущей. За последние четыре года наблюдались как положительные, так и отрицательные стороны встреч. До недавнего времени ЭКО имели ограниченные

возможности контактировать друг с другом, и, поэтому основные цели проведения национальных встреч, организованных в предыдущие годы, состояли в следующем:

- способствовать потоку информации;
- сделать возможным сотрудничество между крупнейшими организациями;
- поощрять небольшие организации присоединиться к национальным кампаниям.

В настоящее время проект осуществляется в рамках более крупной программы “ПОЛЬСКИЕ ЗЕЛЕННЫЕ 2000”, которая включает административную поддержку „LISTA 21”, организацию летних лагерей для молодежи, а также продолжение акций, связанных с созданием бюро обслуживания экологического лобби.

Цель проекта заключается в создании стратегии экологического движения к 2000 году и усиление кампаний за экологию, проводимых в Польше. В рамках осуществления индивидуальных задач предвидятся следующие результаты:

- формулирование принципов, связанных с процессом принятия экологическим движением общих решений;
- усиление сотрудничества между индивидуальными организациями и их сетью в Польше;
- выработка стратегии действий к 2000 году (например, основное потребление, потенциальные союзники и оппоненты);
- поощрение экономического сектора сотрудничать с экологическим движением;
- выработка новых действующих принципов Бюро обслуживания экологического движения в Варшаве и включение региональных бюро в информационный поток всей страны.

Организаторы сегодня больше уделяют внимания подготовке системы сотрудничества между различными экологическими организациями, а также предоставлению точек зрения и мнений экологического движения через свои контакты правительству. Основным недостатком встреч в Колумне до сих пор было отсутствие многих лидеров и руководителей организаций. Без их участия невозможно было провести назначения или принять обязательства на национальном уровне. Ситуация в настоящее время в экологическом движении и политике министерства по окружающей среде ставит новые задачи перед экологическим движением. Как только лидеры стали понимать этот факт, был

создан Список 21, описание которого дано ниже. Основным преимуществом встреч в Колумне является организованная поддержка крупнейших и наиболее развитых организаций, включая: Польский экологический клуб, Федерацию зеленых, Институт устойчивого развития в Варшаве, Фонд поддержки экологических инициатив в Кракове, Бюро переподготовки ЕРСЕ в Кракове (дискуссии по материально-техническим вопросам и вопросам проведения), Польский экологический клуб в Кракове и Катовице, Клуб GAJA, Фонд „ЭКОБАЛТИКА” в Гданьске, Федерация зеленых в Щецине, Фонд Olawa и Nysa Klodzka во Вроцлаве, Экологическое бюро в Люблине, Бюро обслуживания экологического движения в Варшаве, Фронт свободы животных, Лига защиты окружающей среды. Эти организации участвуют в создании программы и выполнении индивидуальных задач. Кроме этого, Министерство по окружающей среде, осуществляя этот проект, заинтересовано также в сотрудничестве с Интеракадемическим экологическим лобби.

Национальные встречи экологического движения в Колумне, несомненно, являются крупнейшим и наиболее важным мероприятием такого типа в Польше. Их следует широко использовать для принятия стратегических решений. Сейчас на встречах создается слишком мало политически важных документов, способствующих увеличить влияние экологического движения на внешний мир. Не было разработано логической стратегии поощрения СМИ, политиков или бизнесменов к принятию в нем участия. Кажется, что все еще некоторые крупные НПО не ценят ни участия в них, ни своего потенциального преимущества. В процессе подготовки наибольшее внимание следует уделять части мероприятий, связанных с контактами с другими секторами, правительственным или экономическим. Следует подчеркивать роль муниципалитетов, приглашая представителей Национальных советов муниципальных регионов, Союза польских городов, а также Союза местных общин. То же самое можно сказать и о профсоюзах. Тем не менее, может случиться так, что во время встречи невозможно будет вести диалог со всеми этими группами. В таких случаях следует организовывать семинары. Похожая инициатива была начата в этом году Фондом “Партнерство за окружающую среду” (ЕРСЕ), который участвовал в организации симпозиума, направленного в основном на НПО и бизнес, под названием “Меньше средств – больше”.

Независимо от секторальных встреч, движение должно удовлетворять необходимость введения новых членов. Это можно осуществлять с помощью организации сессий переподготовки, лагерей и региональных семинаров. Существующая дифференциация между членами встреч в Колумне мешает ее эффективности. В качестве альтернативы можно проводить фестивали, во время которых на разных уровнях обсуждать различные проблемы. Однако в этом случае все еще существует необходимость организации встреч, во время которых группа, состоящая из наиболее активных лидеров движения, попытается принять определенные важные решения и резолюции.

Кроме этого, в процесс национальных консультаций следует включить и другие мероприятия. Такие мероприятия проводятся на более высоком уровне внутри самого экологического движения, например, конгресс „TERAZ ZIEMIA” в Бельско Бяла или вне движения – Национальный форум для НПО или Форум EKOMEDIA.

5.1.2. Региональные центры экологического образования (РЦЭО).

Идея создания сети учреждений, связанных с потоком информации, кажется, имеет большое значение. Однако процесс ее создания не был тщательно разработан. С марта 1996 года названия 26 центров были включены в Бюллетень РЦЭО. Почти половина этих центров расположена и организована в неправительственных учреждениях. Кроме всего прочего, они включают методологический центр, культурный центр, университет и национальный парк. Такая ситуация неблагоприятна по нескольким причинам:

- эти учреждения зависят от своих основных руководителей, т.е. учреждение дает правовой статус, офис и оборудование;
- спонсорам очень трудно влиять на них, и это также значительно ограничивает возможности привлечения важной спонсорской поддержки со стороны частных фондов и бизнеса;
- Принимая во внимание бюджетные ограничения многих учреждений, возникает риск использования оборудования для неутвержденных целей;
- Могут возникнуть личные конфликты, отсутствие единогласия в решениях. В такой ситуации сотрудники,

работающие в сфере экологического образования, слишком зависят от воли своих работодателей;

- В случае муниципального и правительственного реформирования, связанного со структурой и управлением, центры вместе со своими головными организациями могут распущены.

При теперешней структуре сети осуществлять сотрудничество довольно трудно, и существует вероятность неэффективного использования источников экологического образования. Организаторов существующих центров нельзя ни в чем упрекнуть, так как делают все возможное.

Принимая во внимание важность сети РЦЭО, следует помнить, что существует также сеть бюро экологической информации, которая вместе с сетью РЦЭО создают инфраструктуру, дополняющую друг друга и оказывающую поддержку деятельности, направленной на экологическое образование и участие общественности в правительственной политике. Первая сеть используется в основном НПО и местными жителями, а вторая – школами и образовательными центрами.

Предлагаемые изменения:

- 1) Определение основной цели деятельности сети РЦЭО, например, „Координация и поддержка деятельности, направленной на экологическое образование в Польше”.
- 2) Определение приоритетов и проведение анализа соответствующего числа координационных центров. В настоящее время существует слишком много таких организаций. В каждом регионе должен быть один крупный центр, имеющий большое значение, учитывая расходы. Сейчас некоторые находятся друг от друга на расстоянии нескольких километров.
- 3) Поиски решения существующего вопроса о том, должны ли центры проводить свои собственные образовательные кампании. В соответствии с точкой зрения авторов, им следует больше сконцентрироваться на сборе идей и информации, а также на обучении.
- 4) Все центры должны действовать как неправительственные организации и должны создать либо федерацию, либо стать фондом. Обе эти формы имеют как положительные, так и отрицательные аспекты, особенно это

касается вопросов управления и сбора фондов.

- 5) Определить приоритеты образовательной деятельности и обеспечить поддержку ее выполнения из правительственных источников в конкурсном процессе.

5.1.3. Экологические журналы

В Польше издается несколько журналов и бюллетеней, связанных с экологическими вопросами. Большинство их частично финансируется за счет муниципальных или правительственных источников. Практически только “Зеленые бригады – экологический журнал” играет важную роль в национальном масштабе в оказании влияния на общественное мнение. Другие журналы в основном выполняют образовательную функцию, и не столь широко используются НПО для предоставления информации о важных событиях, таких как: сессии переподготовки, лагеря, конференции. MOSZNIL, также как и НПО, должны использовать их в большей степени для своих целей. Правительственный сектор может использовать их для того, чтобы информировать о своих документах, которые должны быть представлены для проведения консультаций и о назначениях в различные комитеты, группы и т.п.

Следует изучить какие журналы наиболее читаемы НПО или, по крайней мере, должны быть отобраны для опубликования такого рода информации. В настоящее время наиболее важные журналы - „Swiat Wegetariacski” („?ир вегетарианцев”), „Aura” („Аура”), „Raj” („Рай”), „Ten Swiat” („Мир”), and „Eko i My” („Эко и мы”). Информация для общественности, которая должна выйти в последнюю минуту, издается в среду в „Gazeta Wyborcza” и „Rzeczpospolita”. Для этой цели существует также возможность использования одной из не регулярных публикаций, например, „Biuletyn Niecodzienny”, издаваемой BORE.

6. Структуры и инициативы, находящиеся в процессе подготовки

Постоянное и динамическое развитие экологического движения в последние годы, особенно, принимая во внимание интеграционные инициативы, привело к необходимости принятия некоторых важных шагов. Несмотря на то, что они

находятся на разных уровнях развития, о них стоит упомянуть, в связи с тем, что как только они возникнут, они станут играть важную роль в движении, оказывая наиболее важное влияние на развитие ЭКО.

6.1. Lista 21 (Список 21)

Создается впечатление, что ЭКО не эффективно используют свою политическую силу и возможности влияния на общество. Недавно встала новая проблема, перед лицом которой растущее значение общественного движения, включая экологическое, заставляет их активистов справляться с новыми трудностями, которые им, возможно, невозможно решить без создания хорошо работающей системы принятия решений и проведения общественных консультаций. Необходимость в новой репрезентативной группе экологического движения может оказаться полезным для контактов с другими НПО, а также с представителями правительства, бизнеса и профсоюзов. Авторы данного голландскую модель, так в соответствии с этой моделью экологическое движение имеет своих региональных и национальных представителей, происходят регулярные встречи и проводится общая политика, а также затрагиваются стратегические вопросы, и работа ведется в тесном сотрудничестве с Министерством по окружающей среде и СМИ.

На недавней встрече экологического движения в Колумне был сформирован Список 21. Вероятно, во всей истории движения это первая попытка отбора национальных представителей. Поэтому неудивительно, что некоторые активисты неохотно восприняли эту инициативу. Их больше всего пугает то, что Министерство будет манипулировать Списком 21, и тем самым, будет подорвана компетентность движения.

Авторы данного доклада считают, что экологическому движению необходимо выбрать из своих членов группу людей, которые будут действовать как “совет старших”. Однако следует иметь в виду, что даже возникнет такой орган, процесс консультаций и доступ к информации должны быть бесплатными и доступными всем. Практически никакому органу, выбранному НПО, невозможно представлять все организации и принимать за них решения. Однако он может представлять некоторые из них.

Несомненно, что будущее Списка 21, его политическое положение и квалификация зависят от Министерства по

окружающей среде и ЭКО. В то же время, оба эти сектора, кажется. Нуждаются в нем. Возможность использования его потенциалов усилит его будущее положение. В настоящее время все указывает на то, что Список 21 будет тесно связан с теми, кто понимает участие во встречах в Колумне, где он будет избран, и где будут определены решения о его роли и будущем. Министерству необходимо следовать этому процессу и не ожидать от Списка 21 сразу слишком многого, так сейчас это довольно чувствительный вопрос для ЭКО.

6.2. Лоббистский центр

Исследование, проведенное во второй половине 1995 года Интреакадемическим экологическим лобби в Лодзи, показало необходимость создания бюро обслуживания экологического лобби в Польше, названного просто лоббистским центром, который должен быть похожим на бюро в столице голландского парламента, называемого “Таагский центр”. В июне 1996 года произошла встреча, организованная и финансируемая, как и все исследования, Голландским фондом Milieukontakt Oost-Europa. Во время этой встречи были выработаны информационные требования экологического движения и приоритеты бюро в Польше.

Предполагается, что бюро будет работать для экологического движения или, строго говоря, для заинтересованных экологических организаций. Косвенными получателями услуг являются СМИ и политики, особенно парламентарии, а также правительственная администрация. Бюро представляет собой учреждение по оказанию услуг, и, будучи таковым, не может руководить лобби или самостоятельно проводить кампании, а может только сотрудничать с ЭКО в проведении ими таких кампаний. Сотрудники бюро не выступают публично, а только отвечают за профессиональный сбор и передачу информации. В движении они занимают нейтральную позицию и не могут представлять никакую точку зрения, выдвинутую какой-либо организацией.

Основная цель деятельности Лоббистского центра ограничивается повышением эффективности деятельности экологических организаций путем усиления влияния на процессы принятия решений на парламентском и правительственном уровне. Бюро будет отвечать за поиски решений следующих проблем:

- отсутствие текущей и полной информации, касающейся

деятельности правительства и парламента в области окружающей среды;

- недостаточного знания существующей политической ситуации;
- отсутствие необходимых знаний у политиков и администрации правительства о природе экологических проблем и экологического движения;
- отсутствие информации о структурах, правилах и процедурах действия парламента и правительства;
- недостаточное освещение вопросов окружающей среды в национальных СМИ.

Министерство по окружающей среде окажет поддержку этому учреждению для усиления экологического лобби в парламенте. На встрече в июне 1996 года представители различных ЭКО приблизительно сформулировали следующие задачи, стоящие перед Лоббистским центром:

- 1) сбор текущей и общей информации, касающейся деятельности правительства и Парламента, связанной с охраной окружающей среды, и других вопросов круга их интересов и обеспечение ее доступности ЭКО;
- 2) сбор информации, касающейся политической ситуации (распределение власти) и потенциальных союзников и оппонентов внутри определенных задач и предоставление этой информации ЭКО;
- 3) сбор информации, касающейся структур, постановлений, и процедур Парламента и правительства и передача ее экологическим организациям;
- 4) сбор информации, касающейся возможностей сотрудничества с национальными СМИ, и передача ее экологическим организациям;
- 5) сделать данные, касающиеся возможностей сотрудничества с национальными СМИ доступными для политиков, правительства и местных СМИ;
- 6) начальный политический и экономический анализ собранных данных.

Для обеспечения беспристрастности и контроля работы бюро предлагается трехуровневая структура, состоящая из совета, администрации и сотрудников. Бюро будет часть Экологического движения Польши. Финансирование будет

осуществляться на основе членских взносов индивидуальных организаций, пользующихся услугами бюро. Еще одним возможным решением является сбор большинства источников одной надежной организацией. До настоящего времени еще не решено. Кто будет принадлежать к совету бюро. Существует два варианта. Первый заключается в том, что в совет будут входить представители организации, которая больше всех будет покрывать расходы деятельности бюро. Второй вариант, например, заключается в том, что в совет войдут члены Списка 21.

6.3. Компьютерная сеть MOST

Компьютерная сеть MOST должна была начать свою работу в начале ноября. Было отобрано несколько важных организаций, а также те, в которых работают члены американского Корпуса мира. Сеть, которой могут пользоваться все НПО – это важный элемент процесса потока информации и коммуникации. В настоящее время координацию процедур подключения сети MOST осуществляют два человека: член американского Корпуса мира и член Интеракадемического экологического лобби. Бюро MOST может быть присоединено к любой из уже существующих организаций. Сотрудники MOST будут оказывать техническую помощь, организовывать необходимую переподготовку и обновлять базу данных. Развитие сети предусматривает три этапа. Первый организационный этап заключается в формировании структуры и технического оснащения, необходимого для развития сети, а также финансировании. На втором этапе планируется провести приобретение и установку оборудования, а также подсоединение сети и обучение. На третьем этапе MOST начнет оказывать услуги НПО.

Проект заслуживает внимания и поддержки Министерства по окружающей среде и Фондов по охране окружающей среды.

Ситуация в конце 2000 года:

1. Организационные образования внутри органов власти

Бюро по образованию и связи с общественностью было образовано с целью координации сотрудничества с ЭКО.

Основные задачи состоят в следующем:

- презентация национальной политики в области окружающей среды и ее достижений средствами массовой информации, неправительственным учреждениям и организациям, которые играют активную роль в формировании социального экологического поведения;
- составление программ и организация деятельности Министерства, связанной с информацией;
- начало и развитие форм поддержки экологических достижений;
- осуществление деятельности, направленной на улучшение уровня экологического образования.

Функция Бюро заключается также в координации всей деятельности, касающуюся сотрудничества с ЭКО, например, организация встреч, семинаров, формирование специальных групп, обеспечение необходимого участия ЭКО в консультативных органах министерства.

Как было рекомендовано в Проекте отчета в 1997 году, Бюро прямо подчиняется Министру, а его возможности постоянно увеличиваются за счет новых сотрудников, а также благодаря применению электронных средств общения (через относительно развитый сайт Интернета.).

Однако связь Бюро с отделами внутри министерства еще недостаточна. Существует необходимость как в четких процедурах обеспечения информацией, а также более интенсивный обмен документами с помощью электронных средств внутри Министерства. Этот процесс будет ускорен за счет вступления в силу новых законов, касающихся доступа к информации (Законодательный акт от 9 ноября 2000 года о доступе к экологической информации и т.п.). Существуют планы относительно открытия в середине 2001 года в внутри Министерства Информационного центра, роль которого будет состоять в обеспечении и распространении экологической информации ЭКО, СМИ и общественности в целом. Это каким-то образом будет служить в качестве “библиотеки для ЭКО”, роль которого до сих пор эффективно выполняло Бюро.

Ежегодная переподготовка (“семинары по сотрудничеству”), организованная как часть ежегодных программ выполнения Министерства по вопросам сотрудничества, также играет важную роль в улучшении ежедневных контактов и каналом обмена информацией.

Переподготовка государственных лиц и активистов ЭКО по вопросам, касающимся сотрудничества, является частью рекомендаций в Отчете Проекта о сотрудничестве 1995 года была включена в Программы выполнения. В конце 2000 года были проведены две сессии по переподготовке, в которых приняли участие более 40 активистов ЭКО и сотрудников Министерства (количество участников с обеих сторон было более менее равным). Обучение проводили “не вовлеченные” эксперты, чья роль заключалась в содействии пониманию возможностей и положения каждой стороны, избавлении от стереотипов, а также в “очеловечивании” контактов и отношений.

Такие “семинары сотрудничества” организуются ежегодно и способствуют лучшему пониманию людей с обеих “сторон”: их положения, их точки зрения, способности, обязательства и, наконец, не последнее – выяснение их мнения друг о друге. Семинары организуются профессионалами, использующими различную технику, игровые ситуации и т.п., которые помогают найти решения и раскрыть их мысли. В результате таких семинаров был подготовлен список предложений, направленных на улучшение сотрудничества между Министерством по окружающей среде и ЭКО (касающихся связи, общественных консультаций, финансирования ЭКО и участия ЭКО в деятельности Министерства по окружающей среде) и передан Министерству для дальнейшего рассмотрения.

Поправка к Законодательному акту об охране окружающей среды от 1997 года привела к изменениям, предсказанным в Докладе, а именно: было введено требование о представительстве ЭКО в Национальном фонде по окружающей среде, также о демократической независимой процедуре назначения представителей ЭКО в Национальный фонд и фонды по окружающей среде воеводств. В соответствии с этой процедурой назначение получает кандидат, которого поддерживает наибольшее число ЭКО, однако любая ЭКО может предложить своего кандидата после того, как власти объявляют об этом (на практике власти извещали об этом с помощью газет или индивидуально).

В течение нескольких лет Министерство стало приглашать представителей ЭКО принять участие в своих консультативных органах, а также стать участниками официальных делегаций, отправляющихся на международные конференции и встречи. Как было отмечено в Докладе 1997 года, представители отбирались произвольным, не очевидным и не очевидным образом. В результате в Докладе 1997 года было предложено введение новой процедуры отбора, при которой в качестве канала распространения информации

используется электронная связь. Министерство рассылает информацию о возможности включения представителя ЭКО в консультативный орган или официальную делегацию Министерства, с указанием времени, в течение которого необходимо дать ответ на это объявление и, что целью является отбор кандидата, представляющего наиболее широкий спектр ЭКО. Эта процедура, кажется, устраивает ЭКО и была уже проведена несколько раз довольно успешно.

Эта ситуация также динамично изменилась и в других отделах. Если в 1997 году только несколько “старых” и установившихся ЭКО в некоторой степени имели контакт с Министерством и участвовали только в некоторых вида деятельности, то сейчас нет ни одного отдела, который бы не имел контакты с ЭКО.

Некоторые подразделения Министерства по окружающей среде (например, отдел международного сотрудничества, Отдел политики в области экологии и европейской интеграции, Отдел охраны лесного хозяйства, заповедников и ландшафта, Отдел защиты природы) установили и осуществляют свои собственные интенсивные контакты с ЭКО. В этом случае Лоббистское Бюро экологической поддержки играет важную роль в предоставлении должностным лицам наиболее точных и последних данных об экологических организациях, действующих в определенных сферах деятельности, а также в предоставлении ЭКО информации относительно статус-кво Министерства. Эти контакты имеют разную форму: сотрудничество по составлению проектов законов, организация семинаров, использование опыта ЭКО, особенно в области специфических и “новых” вопросов (например, вопросы генетически измененных организмов или устойчивого потребления), когда обширные международные (электронные) контакты могут оказаться полезными для обновления информации Министерства и улучшения его потенциала.

Необходимо отметить, что не только Министерство по окружающей среде предприняло шаги по осуществлению рекомендаций Доклада 1997 года. ЭКО также приложили усилия для осуществления мер, предусмотренных в Докладе.

Лоббистское бюро экологической поддержки (ELSO) (<http://www.most.org.pl/bwle>) было образовано в мае 1998 года в Варшаве, после того, как был Комитет по отбору (состоящий из представителей ЭКО, заинтересованных в лоббировании) выбрал их 60 человек, отозвавшихся на объявление в Интернете и крупнейших

национальных газетах, кандидата для управления этим бюро. ELSO было зарегистрировано в конце 1998 года как союз ассоциаций, количество членов ЭКО, входящих в него, превысило 25 национальных групп, ориентированных на лоббирование. ELSO способствует связи ЭКО с национальными учреждениями и средствами массовой информации, а также оказывает поддержку в усилении роли ЭКО в процессе принятия решений. Таким образом, его роль заключается в усилении эффективности деятельности экологических неправительственных организаций (НПО) в процессе принятия решений в Парламенте и правительстве. ELSO предоставляет свои услуги:

- ЭКО, однако, только тем, кто платит членские взносы на содержание BWLE. Каждая группа может выбрать любой из двух видов членских взносов: высокие активные – для поддержки сильных групп или коалиций, которые хотят стать членами совета BWLE, и низкие пассивные – для групп, которые хотят иметь доступ к информации, подготовленной.
- Политикам и журналистам - BWLE предоставляет им информацию об ЭКО и проблемах, с которыми сталкиваются экологические группы.

Информация политикам и журналистам предоставляется бесплатно для поддержки деятельности ЭКО и усиления их лоббирования.

ELSO эффективно действует как один из основных каналов связи между Министерством и ЭКО. Некоторые другие структуры, предусмотренные в Докладе 1997 года, оказались не столь успешными. “Список 21” оказался неуправляемым и прекратил осуществлять какую-либо деятельность.

Польские встречи экологического движения – с 1997 года не состоялось ни одной встречи всего движения в целом, однако, были проведены многочисленные встречи коалиций, рабочих групп и сетей. Несмотря на то, что много вопросов обсуждается сегодня с помощью Интернета, недавно все же была опять сделана попытка провести такую всеобщую встречу экологического движения.

Сеть зеленых Польши (СЗП) (<http://www.most.org.pl/pzs>) – после 1999 года изменила свои цели. Представители организаций членов сети в июне 1999 года решили создать “Федерацию – Сеть зеленых Польши”, новую организацию, имеющую статус юридического лица (СЗП), осуществляющую политику лоббирования на национально-провинциальном и национальном уровне. Федерация PGN была

зарегистрирована в декабре 2000 года.

Сеть зеленых Польши (СЗП) имеет четырех партнеров – организации, специализирующиеся на:

- экологическом образовании – Региональный центр образования по окружающей среде, Краков;
- экологической экспертизе – Институт устойчивого развития, Варшава;
- правовых вопросах – Центр экологического права, Вроцлав;
- лоббировании – Бюро поддержки экологического лоббирования, Варшава.

Эти организации помогают 10 региональным “центрам внимания” в их повседневной деятельности с помощью оказания экспертной консультации, отчетов, знаний и специфического опыта.

СЗП вместе с тремя партнерскими организациями (Центром экологического права, Институтом устойчивого развития, Бюро поддержки экологического лоббирования) провели мощную кампанию с участием общественности в Польском парламенте за высокие стандарты в Акте о доступе к информации об окружающей среде и ее защите, а также об оценке влияния на окружающую среду. Эта кампания закончилась успешно; Акт, принятый 9 ноября 2000 года, соответствует стандартам ЕС и Орхусской конвенции.

Бюро обслуживания экологического движения (BORE, <http://www.most.org.pl/sie>) – перестало играть главную роль как канал общения между органами власти и ЭКО. Сейчас оно является членом Сети зеленых Польши, в качестве бюро варшавского региона.

НПО Компьютерная сеть MOST (<http://www.most.org.pl>) была образована в 1997 году для создания возможности иметь доступ к электронной почте и ресурсам Интернет, тем самым, улучшая внутреннее и международное сотрудничество. Она до сих пор действует и служит в качестве средства обмена информацией.

ГЛАВА 7

Финансовые аспекты

Ситуация в начале 1997 года:

1. Правовая структура

Налоговый статус ЭКО отличается в зависимости от того, являются ли они юридическим лицом (зарегистрированные ассоциации) или они простые ассоциации (Закон об Ассоциациях, Dz.U. 1989, № 20, poz. 104). Финансовый статус ЭКО регулируется рядом законов.

Законодательный акт о подоходном налоге от 1992 года (схожий текст: Dz. U. 1993 № 106, poz. 482 с поправками) охватывает ЭКО, имеющими статус юридического лица. В сферу охвата этого закона входит доход, независимо от источника его получения. Это налогообложение включает в себя все виды дохода, а именно: доход от деятельности по статусу (если таковой имеется) и доход от экономической деятельности. Доход (или расход) по определению представляет собой результат вычитания расходов полученных поступлений из поступлений. Пожертвования в пользу ЭКО, имеющих статус юридического лица, интерпретируется этим законом как поступление. В соответствии со Статьей 17.1.4 Акта о подоходном налоге, от подоходного налога освобождаются все ЭКО, имеющие статус юридического лица, в уставе которого зафиксированы следующие цели: научная, техническая и образовательная деятельность, обучение студентов, культурная деятельность во благо культуры и спорта, охрана окружающей среды, вклад в социальные инициативы, в поддержку строительства дорог и обеспечения страны водой, благотворительная деятельность, социальное обеспечение, профессиональная и социальная реабилитация инвалидов, религиозная деятельность.

Акт о сборах на наследования и пожертвования от 1983 года (Dz.U. №45 poz. 307 с поправками) касается в своей области физических лиц, но не охватывает юридических лиц. Принадлежность ЭКО определяет, попадает ли организация под действие этого закона или нет. ЭКО, имеющие статус юридического лица, не попадают под действие этого закона, и соответственно, не платят сбор на

наследование и пожертвование от полученных пожертвований.

ЭКО по своему существующему правовому статусу могут быть плательщиками НДС по праву, в соответствии с Законом от 1993 года (Dz.U. № 11 poz.50 с поправками), если они осуществляют экономическую деятельность, и их обороты превышают определенные правилами суммы денег (в настоящее время 80 тысяч злотых) или, если они добровольно “вносят НДС”, несмотря на то, что их оборот не превышает этого уровня. Ставка налога (22; 7 или 0%) зависит от продаваемого товара или услуг. Нулевая ставка НДС, относящаяся к продаже публикаций прессы и авторских публикаций, а также к услугам, связанным с изданием прессы и авторских публикаций (определенных материалов), является очень доходным финансовым решением для многих ЭКО, и такую практику следует продолжать. Оба типа ЭКО, имеющих или не имеющих юридический статус, подпадают под налог подлежащей области.

Существующий Закон о таможене от 1994 года (Dz. U. №71 poz,312 с поправками) обеспечивает (Статья 14.1.15), что весь товар, полученный фондами и предназначенный для осуществления деятельности в соответствии с уставом, не являющийся объектом экономической деятельности, освобождается от пошлин и предоставления всех видов разрешений, требуемых в соответствии с таможенными правилами. Освобождение не затрагивает ассоциации, поэтому ЭКО также не попадают под такое освобождение. Это является очевидным несоответствием законодателя.

В настоящее время ЭКО попадают под действие законов об уплате пошлин на ввоз, если товар импортируется или прислан из-за границы. Статья Закона о Пошлинах на ввоз от 1993 года (Dz.U.№ 123 poz,551 с поправками) гласит, что налогоплательщиками являются юридические лица, организации и структуры, не являющиеся юридическими лицами, и физические лица, которые должны платить таможенную пошлину. Вследствие вышеуказанного несоответствия ЭКО не освобождены от этого налога.

ЭКО, являющиеся юридическими лицами, попадают под действие Закона о финансовой отчетности от 1994 года (Dz. U. № 121 poz. 591). Это означает, что зарегистрированные ассоциации должны вести отчетность в соответствии с правилами, определенными в вышеуказанном законе. Но ассоциации, не осуществляющие экономическую деятельность, не попадают под действие этих правил, определенных в главе 6 (касающихся финансовых отчетов основных средств) и в главе 7 (касающихся финансовых отчетов на исследование

и публикации) этого закона. На основании правовых полномочий Министерство финансов издало приказ, в котором подробно описаны правила отчетности ЭКО перед другими органами (Приказ министра финансов, 28 декабря 1994 года, касающийся специфических правил отчетности органов, не осуществляющих экономическую деятельность). Особое отношение к некоммерческим организациям по вопросу отчетности выражается в упрощении некоторых правил отчетности. Тот факт, что закон об отчетности применим к таким организациям, делает их более привлекательными для спонсоров и общества.

Акт о государственном приобретении от 1994 года (Dz. U. № 76 roz. 344 с поправками), в котором, кроме всего прочего, определяются правила, формы и процедуры обращения за государственными заказами, применяются также и по отношению к ЭКО, в зависимости от объема имеющихся у них общих средств. В соответствии с этим законом, общие средства – это средства, поступающие из бюджета территориальных автономных органов (фондов общины на охрану природы) или из национальных целевых фондов (как, например, национальных или региональных фондов по окружающей среде; польза этого закона для ЭКО сомнительна, если принять во внимание, что нет минимального уровня, соответственно которому для процедуры государственных заказов будет сделан обязательный нижний предел.

2. Практика

Поддержка экологических организаций рассматривается как важный элемент осуществления национальной экологической политики, принятой Парламентом Польши в 1991 году, особенно принцип активного вовлечения общественности.

Обсуждая стратегию финансирования общественной деятельности, важно проводить четкое деление общественной деятельности на два разных вида:

- деятельность неправительственных организаций (НПО); и
- общественная деятельность групп людей, направленная на окружающую среду.

Такое подразделение должно играть важную роль, но часто уменьшается или отвергается теми, кто принимает решения о политике охраны окружающей среды.

Что касается НПО, то их основной характерной чертой является

продолжительность деятельности, реализация долгосрочных проектов, имеющих специфические проблемы, в которых политическое лоббирование альтернативных решений предложено правительством, промышленными кругами и т.п. представляет важный элемент. Для реализации этих целей НПО использует широкий круг организованной деятельности. Наиболее распространенные виды деятельности включают в себя демонстрации, пресс-конференции, публикации, семинары, конференции, программы для СМИ, выставки, образование. НПО проявляют активность не только на местном уровне, но также принимают участие в региональной, национальной и международной деятельности. Совместно с группами из других стран НПО также создают сети по проведению международных экологических кампаний. Следовательно, будучи “группой лоббирования окружающей среды и будущих поколений” они уравнивают деятельность других групп давления (например, шахтеров, водителей, потребителей, производителей и т.п.).

Вместо этого, когда мы говорим о государственной деятельности, касающейся окружающей среды и выполняемой группами людей, мы рассматриваем деятельность, тесно связанную с “ежедневными проблемами”, прямо влияющими на эти группы. Это деятельность, которую они осуществляют в основном после работы и считают ее чем-то вроде хобби (использование этого термина не означает уменьшения важности роли или профессионализма такой общественной активности). Во многих случаях общественная деятельность относится к окружающей среде вокруг активной группы, т.е. можно заметить применение так называемой стратегии НУМВД (Не у меня во дворе), которая означает решение экологических проблем с помощью переноса их в более отдаленные области. Примерами такой положительной деятельности являются: борьба за благоустройства парка на месте, где власти решили построить стоянку для автомобилей или супермаркет, блокада строительства мусоросжигательного завода, блокада расширения транзитной дороги и т.п. Чаще всего такая деятельность не основана на правовом регистрационном статусе.

Однако, несмотря на то, что вышеуказанное разделение имеет здесь значение, следует упомянуть, что оба типа общественной экологической активности играют важную роль в процессе поддержания охраны окружающей среды. Все чаще и чаще появляющиеся примеры сотрудничества между профессиональными организаторами кампаний из НПО и общинами, действующими в защиту своей окружающей среды, подтверждают дополнительную роль их существования.

В этой части Доклада, вследствие ее содержания, основное внимание будет уделено первому типу экологической активности, указанной выше.

2.1. Источники финансирования

Неправительственные организации могут обычно получать поддержку для осуществления своей деятельности из следующих источников:

- правительственного, т.е. из государственного бюджета;
- местного, т.е. из бюджета местных органов власти;
- “зарубежных” фондов, направленных на прямую поддержку деятельности НПО (например, REC, EPCE, UNDP/GEF),
- бизнеса, чаще всего от компаний по охране окружающей среды;
- субсидий от частных лиц/членских взносов;
- собственной деятельности организации.

В соответствии с целями данного доклада, ниже подробно рассматриваются в основном источники финансирования из центрального бюджета. Однако необходимо также упомянуть о других источниках финансовой поддержки НПО, чтобы картина была полной.

2.1.1. Государственный бюджет

Правовой базой для субсидирования НПО из источников государственного бюджета служат: Статья 20 Законодательного акта о бюджете (Dz. U. z 1993 r. № 72 poz. 344) и Постановление Совета министров № 76 от 9 июля 1992 года относительно государственной деятельности, которая может быть передана негосударственным органам (Mon. Pol. z 1991 r. № 23 poz.169).

Министерство по окружающей среде имеет в своем бюджете ограниченные финансовые ресурсы, предназначенные на экологическое образование. Эти средства не полностью направлены на деятельность НПО. До настоящего времени средства из бюджета министерства распределялись в следующей пропорции: 15% для НПО и 85% - для остальных претендентов (собственную деятельность Министерства, СМИ и т.п.). Из бюджетных ассигнований на экологическое образование Министерство распределило средства следующим образом: в 1993 году - 137,3 тыс. злотых 21 группе, в 1994 году - 161,7 тыс. злотых 12 группам. В 1995 году из общей суммы в 2 миллиона злотых, ассигнованных на экологическое образование, только 200 тыс. злотых было предназначено на субсидии НПО для

проведения образовательной деятельности.

Из сказанного выше, становится понятно, что очень небольшая сумма находится в распоряжении НПО, особенно если учесть, что поддержка Министерства охватывает всю Польшу. Однако средства из бюджета Министерства могут стать “сигналом” для других учреждений, имеющих большие финансовые возможности (например, фондов по охране окружающей среды - EPF). В качестве альтернативы можно также рассмотреть возможность использования финансовых средств Министерства в совместной финансовой стратегической деятельности/учреждений (например, ежегодные встречи НПО, “Лоббистский Центр”).

Существует также определенный объем финансовых средств для НПО в бюджете органов власти воеводства, особенно в отделах по охране окружающей среды.

2.1.2. Фонды охраны окружающей среды

Фонды охраны окружающей среды (EPF) являются основным инструментом финансирования при осуществлении политики охраны окружающей среды в Польше. Финансовые средства EPF складываются из платежей за коммерческое использование окружающей среды и штрафов за несоблюдение условий охраны окружающей среды. Со дня своего образования фонды все больше и больше собирают финансовых средств для охраны окружающей среды. Вследствие специфичных категорий, финансируемых фондами и представленных в “Критериях и правилах задач национальных фондов по охране окружающей среды, финансируемых в 1996 году”, НПО могут получить финансовую поддержку от фондов практически только на реализацию образовательных проектов.

Однако существует еще одна категория в вышеуказанном документе, в части “Другие направления”, которая также может оказаться полезной для НПО и, которая называется “Инициативы по рациональному использованию природных ресурсов, воды и энергии”, хотя само название звучит достаточно загадочно.

В принципе EPF финансируют до 50% всех расходов проекта, однако в случае экологического образования, возможно применение более 50% (до 100%), но вследствие наличия средств это дает меньше шансов вообще получить поддержку. Приоритеты деятельности по совместному финансированию из финансовых источников национальных EPF для институциональной финансовой поддержки НПО до настоящего времени не обеспечивались. Так как выражение

“экологическое образование”, применяемое в документах ЕРФ, имеет очень широкое значение, вышестоящие органы ЕРФ (национальные и региональные) устанавливают приоритеты совместного финансирования каждый год. Здесь очень важно подвергнуть критике предложение в “Критериях и правилах задач национальных фондов по охране окружающей среды, финансируемых в 1996 году” в части, касающейся экологического образования. В этом параграфе можно найти имена конкретных получателей грантов. Не смотря на это, представители национального NEPF подчеркивают, что используют технику распределения средств в соответствии с ориентацией на задачи. Такая практика доказывает значение отсутствия государственного контроля в национальном NEPF (например, отсутствие представителей НПО в Контролирующем совете Национального фонда).

Что касается региональных ЕРФ, НПО имеют влияние на установление приоритетов через своих представителей в контролирующих советах. К сожалению, в очень ограниченных случаях НПО удавалось поместить своих представителей – назначение советом общины, который имеет возможность манипулировать отбором, создает наиболее трудные барьеры попасть представителям НПО в контролирующие советы. Отсутствие представителей НПО в Контролирующем совете национального NEPF – еще один отрицательный аспект. Кроме этого, проблематично также и то, что отсутствует открытая процедура рассмотрения заявлений в Национальный Фонд и в большинство региональных ЕРФ.

С другой стороны, положительным является то, что основными финансовыми средствами поддержки деятельности НПО являются пожертвования. Кредиты составляют небольшую часть общей поддержки.

2.1.3. Бюджет местных органов власти

Местные органы власти, так же как и община НПО, находятся на раннем этапе развития.

Под этим фактом подразумевается отсутствие практического опыта в деле сотрудничества между органами власти и НПО. Одной из причин такой ситуации является отсутствие процедур сотрудничества (включая процедуры совместного финансирования). В большинстве случаев у нас имеется модель конкуренции между местными органами власти и НПО. Кроме этого низкий уровень экологического сознания и восприятие расходов на окружающую среду как конкуренции с другими бюджетными категориями отрицательно

влияет на сотрудничество между органами власти и НПО. С другой стороны, забывается “профилактический эффект” от экологической деятельности (например, в случае разработки велосипедных дорожек не принимается во внимание положительный эффект от этого действия на здоровье людей, так как сэкономленные финансовые средства будут потрачены на развитие инфраструктуры здравоохранения).

В соответствии с Актом о формировании окружающей среды и ее защиты (Статья 88), задачи местных фондов по охране окружающей среды (EPF) состоят в следующем:

- 1) экологическое образование и содействие экологической деятельности;
- 2) поддержка систем мониторинга окружающей среды;
- 3) реализация охраны окружающей среды, модернизация водоснабжения и инвестиции;
- 4) управление и сохранение зеленых насаждений, районов, где произрастают деревья и кустарники и парков в сельской местности;
- 5) реализация применения отходов в коммерческих целях и деятельность, связанная со сваливанием отходов;
- 6) другие цели по охране окружающей среды, установленные местными органами власти.

Как видно из приведенного выше списка, термин “экологическое образование”, употребляемый национальными и региональными фондами, противоречит Акту о формировании окружающей среды и ее защиты (см. пункт 1 выше) и ограничивает эту категорию, которая особенно важна для НПО по роду их специфической деятельности. Термин “содействие экологической деятельности” не включает в себя изменения, особенно важные в масштабе деятельности, включенной в финансирование в пункте 1 вышеуказанного списка. Местные органы власти, усиливая свое финансовое положение в Польше, могут стать самыми важными партнерами НПО в будущем. Вследствие этого местным властям следует включить в свои бюджеты финансовые средства для оказания поддержки деятельности НПО. Помощь “натурой” может сыграть важную роль в поддержке НПО местными властями (например, дешевая аренда офисов или бесплатные офисы, издательские услуги). В этом случае большую потенциальную помощь могут оказать компании, оказывающие коммунальные услуги (например, бесплатное рекламное место, бесплатные билеты на общественный транспорт).

В нескольких городах Польши уже были сделаны первые попытки усиления сотрудничества на местном уровне (например, в Гдыне, Кракове), где некоторая финансовая поддержка деятельности НПО заложена в бюджеты. Кроме этого был назначен консультант по вопросам сотрудничества для координации контактов между местными органами власти и НПО.

Однако существует проблема распределения средств, полученных от штрафов и взносов, между тремя уровнями фондов (EPF). В результате финансовые средства, имеющиеся на разных уровнях, не всегда соответствуют реальным потребностям. Это имеет большое значение, так как в соответствии с Актом, финансовые средства местных фондов должны быть первой финансовой частью, что позволит претенденту получить дополнительные пожертвования из региональных и Национального фондов.

2.1.4. Субсидии от частных лиц/членских взносов

В Польше не существует традиции частной финансовой поддержки НПО. Поэтому этот источник финансирования пока еще не развит. Результаты опроса показали, что только 6 организаций из 52 получили финансовую поддержку от частных лиц. Это были небольшие бюджетные группы: 3 из бюджетной группы 1 и три из бюджетной группы 2. Членские взносы были собраны в 13 из 52 групп. За одним исключением (организация с несколькими сотнями тысяч членов) доля членских взносов во всем бюджете организаций уменьшилась одновременно с увеличением размера бюджета. Это объясняется тем, что большинство относительно новых НПО не проводят стратегию сбора членских взносов, основанную на широком членстве. Единственное исключение составляют крупные организации по охране окружающей среды, существовавшие еще до 1989 года и новые группы, чья деятельность “естественным образом” принимается обществом.

Вследствие того, что “активность” общественного сознания недостаточно высока (знание экологических проблем вместе с личным участием в экологической деятельности, т.е. финансовая поддержка или конкретная добровольная работа в области охраны окружающей среды), становится понятным, что положительная деятельность НПО зависит от состояния понимания и активной поддержки со стороны государственных агентств.

Деятельность НПО по охране окружающей среды в то же самое время поднимает общественное сознание, а это в свою очередь приводит к увеличению помощи (также и финансовой),

предоставляемой НПО обществом. Однако финансовое состояние и сознание общества не позволяет в настоящее время оказывать достаточную поддержку деятельности НПО. Следует также признать. Что финансовая поддержка НПО для покрытия основных расходов также не будет достаточной и в ближайшем будущем. Даже сейчас, спустя несколько десятилетий, деятельности НПО на Западе, их существование и деятельность значительно поддерживается государственными агентствами.

2.1.5. Зарубежные фонды

Поддержка из государственного бюджета составляет только часть общей поддержки, оказываемой НПО, хотя уровень государственной поддержки НПО в разных странах отличается. В то время, когда были организованы первые НПО (в восьмидесятые годы) государство практически не оказывало помощь НПО Польши. Большая часть финансовых средств на деятельность Польского экологического клуба, Федерации зеленых, Движения за свободу и мир и многих других групп поступала с Запада. Первая половина девяностых ознаменовалась динамическим ростом числа организация и увеличением их деятельности, а также одновременно с этим произошло динамичное увеличение поддержки с Запада. В то время в Польше было образовано несколько фондов. Среди них: Региональный центр по окружающей среде (REC) – представительства в Будапеште и Варшаве, Экологическое партнерство в Центральной Европе во Вроцлаве. Следует упомянуть, что образование и существование тех зарубежных фондов в большей степени основано на правительственных финансовых средствах.

В противоположность польским фондам, зарубежные экологические фонды с самого начала поддерживали деятельность НПО в противоположном направлении и категориях: организационное развитие, предотвращение отходов, защита природы, органическое сельское хозяйство, экологическое образование и т.п. Из перечисленного видно, что зарубежные фонды оказывают поддержку не только экологическому образованию. Практический опыт, привнесенный зарубежными фондами в Польшу, показывает, что роль НПО в демократическом обществе не ограничивается только экологическим образованием. Еще одной характерной чертой зарубежных фондов является участие представителей НПО применительно отбора в советы. Это дает возможность НПО влиять на процесс принятия решений и обеспечивает полную открытость процесса присуждения субсидий.

Вследствие того, что зарубежные фонды придерживаются “широко распространенной финансовой стратегии”, означающей оказание поддержки многочисленным маленьким местным группам, которые часто начинают свою деятельность с небольших грантов, развитые и крупные НПО не могут рассчитывать на получение финансирования из этих источников. Недавно эти НПО перестали также рассчитывать на помощь со стороны польских финансовых учреждений по окружающей среде. Столкнувшись с таким финансовым барьером в стране (как и в начале своего существования) они вновь стали искать внешнюю поддержку – здесь можно наблюдать ту же самую опасную зависимость от зарубежных фондов - со стороны развитых специализированных организаций, единственных способных проводить политику лоббирования долгосрочных проектов.

2.1.6. Бизнес

В настоящее время бизнес не является важным источником финансовой поддержки НПО в Польше. Только 10 из 52 опрошенных организаций имели некоторую поддержку со стороны бизнеса Польши. % из них получили финансовые средства, которые составили менее 10% общего годового бюджета.

Одной из причин этого является тот факт, что развитие НПО, а также частного бизнеса не имеет долгой истории в Польше. То же самое относится и к местным органам власти, оба партнера должны привыкнуть друг к другу, узнать специфику работы друг друга и разработать методы, взаимовыгодные для сотрудничества. Однако существующая в Польше ситуация замедляет этот процесс. При тяжелой бюджетной ситуации бюджетные учреждения (образовательные или медицинские учреждения) являются конкурентами НПО вследствие своего исторически сильного и социально установившегося положения, приемлемого для общества. Еще одной проблемой, касающейся поддержки со стороны бизнеса, но не зависящей от экономической ситуации, является факт спонсорского содействия или необходимости “регулирования” приоритета, ориентированного на спонсорство, в случае получения поддержки. Это может поколебать надежность НПО и часто использование такой финансовой поддержки не одобряется.

2.1.7. Собственная деятельность организации

Опрос показал, что 11 из 52 НПО осуществляют свою собственную экономическую деятельность. Семь из одиннадцати

организаций были прибыльными, а три оказались убыточными, представитель одной группы не смог ответить каковы были результаты деятельности.

Наиболее распространенными видами экономической деятельности НПО были следующие виды: продажа публикаций - 4 организации, экспертиза - 4 организации и организация переподготовки - 3 организации. Пять организаций осуществляли только один вид экономической деятельности, еще 5 – два вида и только одна организация осуществляла три разных вида деятельности.

Экономическая деятельность НПО может принимать различные формы, например:

- организация вечеров и мероприятий;
- выпуск рекламы;
- выпуск телевизионной рекламы;
- продажа собственной продукции организации (не включая публикации);
- переподготовка;
- организация экологического лагеря;
- экспертиза;
- услуги (лесонасаждение, освоение и улучшение земель, услуги общине)⁴
- реализация инвестиций.

2.2. Размер бюджета НПО

Результаты опроса показали, что размер бюджета НПО весьма разнообразен: наименьший годовой бюджет составил 185 злотых, а самый крупный - более 1 500 000 злотых. Доминирующими являются небольшие организации – более половины опрошенных организаций имеют бюджет в рамках размера первой и второй групп (17 организаций - в первой группе, 9 – во второй группе). Остальные распределились следующим образом: 5 организаций в третьей группе, 6 – в четвертой, 3 – в пятой, 1 – шестой и 5 – в седьмой (организация с самым крупным бюджетом, участвующая в опросе). Эти результаты также показывают. Что около 10% НПО – это НПО с очень большим бюджетом. Большая часть финансовых средств НПО поступает из зарубежных фондов. Вторым крупным источником финансирования НПО Польши являются фонды охраны окружающей среды всех трех уровней (суммарно).

Выводы и рекомендации, сделанные в 1997 году:

1. Выводы

Кажется, что кроме достоинства самой деятельности, финансовые вопросы являются основным элементом деятельности ЭКО. Если в Польше не произойдут изменения в способах присуждения грантов, ЭКО могут оказаться в более трудной ситуации, чем раньше. Проблема усугубляется тем, что все больше иностранных ресурсов поступает в страны бывшего Советского Союза вследствие слабого экономического развития этого региона.

Большинство активных организаций существуют сегодня благодаря их сотрудничеству с зарубежными фондами. В наиболее развитых странах (например, Нидерландах, США) была установлена новая система. Она позволяет организациям быть стабильными на основе постоянного персонала. Схожая ситуация наблюдается в Венгрии и вскоре будет возможна в Польше. Однако это невозможно осуществить без сотрудничества с наиболее сильными учреждениями, финансирующими экологическую деятельность, такими как: Национальный фонд охраны окружающей среды и управления водными ресурсами и провинциальные фонды. Окончательные решения часто принимает Министерство по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства.

Те фонды, которые играли важную роль в становлении Польского экологического движения (ЕРСЕ во Вроцлаве, REC в Варшаве и др.) не имеют достаточно средств для удовлетворения потребностей и оказания помощи наиболее стабильным организациям. Все чаще и чаще годовые бюджеты проектов превышают 100 000 злотых. Реализация проектов, финансируемых слишком многими спонсорами (иногда их количество достигает десяти), все больше затрудняет формирование бюджетов и управление дотациями.

До сих пор наблюдения показывали, что наиболее успешно работали те организации, которые смогли получить ресурсы на заработную плату. Однако людям, осуществляющим проекты, часто приходится выбирать более высокую оплату по соглашению без социального страхования, чем более низкую оплату на основе контракта на работу. Новый кодекс практики,

существующий с мая этого года, значительно ограничивает такую морально неопределенную процедуру.

Крупнейшие и наиболее влиятельные учреждения (Министерство по окружающей среде, Национальный и провинциальные фонды по охране окружающей среды) не финансируют личные и административные расходы. Более трудно это осуществить из-за правовых актов и уставов других соответствующих учреждений. Более того, могут произойти случаи неравномерного распределения государственных ресурсов. В Польше существуют инициативы ЭКО в области образования, финансирование которых является приоритетом действий, основанных на уставе правительственных и провинциальных учреждений. Существует элемент риска из-за того, что эти учреждения не всегда осуществляют свои предполагаемые цели. По ходу действий, направленных на поддержку экологических инициатив в рамках экологического образования и создания общих условий для потока информации, они становятся общественными организациями со статусом, замеченным правительственными организациями.

Эти факторы разрушают возможность партнерских отношений с соответствующими муниципальными и правительственными учреждениями. Более того, такая ситуация мешает росту Польского экологического движения и может привести к неконтролируемым конфликтам. Многим организациям, возможно, придется столкнуться с трудностями привлечения на работу достаточно квалифицированных специалистов в команду по осуществлению своих целей согласно уставу.

Организации, у которых отсутствует достаточная поддержка, не смогут стать серьезными партнерами для органов власти. Это может вызвать разочарования, которое впоследствии приведет, возможно, к деятельности, находящейся на грани закона.

2. Общие рекомендации

Новая модель сотрудничества между органами власти по окружающей среде и ЭКО требует от последних твердого финансового положения, которое позволит им быть надежным партнером. Для достижения этого было сделано несколько попыток, чтобы государственное финансирование было

доступным не только конкретным проектам, но также созданию их способности и, чтобы все ЭКО имели равные права обращаться за государственными финансами.

2.1. Правовая структура

Во время так называемой “технической поправки” Акта об охране окружающей среды от 1980 года было предложено внести несколько положений, касающихся оказания институциональной поддержки ЭКО фондами EPF всех трех уровней. Более того, было четко высказано о том, что государственное финансирование может охватывать общие административные расходы.

2.2. Практические образования

2.2.1. Объем и критерии финансовой поддержки

Как показывают соответствующие данные, существует динамический рост имеющегося государственного финансирования. С формальной точки зрения до 100% средств (по крайней мере, по категории “экологическое образование”), могут быть направлены на проекты ЭКО. Реальную цифру трудно рассчитать, так как ни фонды EFP, ни Министерства не различают ЭКО по отдельной категории при направлении средств. Опрос показал, что большинство ЭКО возможно не справились даже с выработкой эффективной стратегии применения государственных средств. А этот источник может иметь потенциальные возможности. Особую признательность вызывает недавно выработанные проекты предложений, касающиеся критериев финансовой поддержки ЭКО, подготовленные Отделом экологической политики Министерства по окружающей среде. Надо надеяться, что после проведения консультаций по этим предложениям и широкого их распространения, это приведет к более легкому доступу ЭКО к государственному финансированию. Необходимо создать четкие процедуры субсидирования проектов из бюджета Министерства и Национального фонда по охране окружающей среды. Представители НПО должны иметь шанс участвовать в процессе принятия решений с помощью распределения финансов и

определения приоритетов по годам (например, через Контрольный Совет национального фонда по охране окружающей среды).

Необходимо сделать, чтобы каждый год в распоряжении ЭКО имелись определенные суммы. Министерству и Национальному фонду следует проводить от двух до четырех встреч каждый год, на которых производить оценку полученных заявок. Национальный фонд распоряжается бюджетом до 1 млрд. злотых. Определенная часть этого бюджета, например фиксированный объем в 0,5%, может покрыть потребности большинства ЭКО на ближайшие годы и внесет значительный вклад в их развитие и увеличит возможности ЭКО осуществлять проекты. Средства Национального фонда могут быть дополнены финансовой поддержкой со стороны Министерства и местных фондов.

Необходимо создать четкие, общедоступные и ориентированные на выполнение задачи правила присуждения финансовой помощи вышеназванными учреждениями. Список категорий деятельности, имеющих право на получение финансовой помощи, должен быть дополнен специальной категорией, “предназначенной” на институциональное усиление экологического движения, что в свою очередь увеличит их мощность для содействия экологическим целям в обществе.

Полезно принять во внимание, что по всем остальным категориям, имеющим право на финансирование (как, например, охрана атмосферы, защита почвы), и где существует процедура внесения в списки наиболее подходящих кандидатов, следует рассматривать ЭКО, специализирующихся в указанных областях, в качестве кандидатов для внесения в списки.

2.2.2. Приоритеты финансирования

Возможно окажется полезным и необходимым найти ситуация, в которой финансовые приоритеты сходятся в одной точке с Национальной политикой по окружающей среде и приоритетами, установленными Министерством, и по которым были проведены консультации с общественностью. Однако не совсем уместно, чтобы конкретная организация (например, RCEE) или конкретный проект (как, например, Координационный центр для сети RCEE) были указаны как приоритетные для финансирования. Возможно финансовые средства, распределяемые из центра, следует использовать на

широкомасштабные национальные программы и проекты (включая также проекты, порученные Министерством). Инновационные местные проекты, которые можно продублировать в других районах страны, могут в исключительном случае финансироваться из центральных бюджетов (например, организация общественных консультаций по вопросу о расширении национальных парков). Американский опыт также показывает, что можно привлечь внимание и “техническую поддержку”. Под “технической поддержкой” мы понимаем большую финансовую поддержку “технических” элементов участия ЭКО в процессе принятия решений, например, возмещение командировочных расходов, связанных с участием во встречах ЭКО, организованных властями (транспортные расходы + суточные).

Кроме этой общей концепции, можно предложить определенные критерии для использования назначенной независимой комиссией (включая также представителей) для проведения оценки заявок на финансовую поддержку, предназначенную для ЭКО. Эти критерии могут включать:

- по крайней мере, региональный аспект;
- по крайней мере, поддержку десяти НПО;
- объем добровольной работы.

Что касается иерархии критериев, возможно предложить (принимая за основу вышеуказанные критерии, предложенные MEPNRF) следующее:

- ожидаемый экологический/образовательный результат:
30%
- смету:
20%
- сотрудничество с другими субъектами:
15%
- доля запрашиваемых финансов по сравнению с общим бюджетом:
10%
- качество дизайна проекта:
10%
- опыт, эффект от других проектов:
10%
- рекомендации:
5%

Очевидно, что проекты по институциональному развитию (национальные коалиции, информационные и образовательные сети, переподготовка, общенациональные встречи) и проекты, ориентированный на определенные задачи (включая периодические издания) должны также иметь право на финансирование со стороны Министерства и Национального фонда.

Необходимо принять во внимание вопрос о поддержке программ, начатых внутри экологического движения и осуществляемые организациями при доверии со стороны большинства независимых ЭКО. Проекты, ориентированные на определенные задачи (например, проект содействия решению проблем отходов), следует финансировать на основе открытого конкурса.

Поддержка из бюджета Министерства должна служить подтверждением большого значения проекта и рассматриваться как положительный сигнал для других финансовых институтов. В случае положительного решения комиссией Министерства, финансовая помощь не должна быть менее 20% общего бюджета проекта. Это гарантирует определенную поддержку, которая может повлиять на реальное завершение проекта.

2.2.3. Финансирование расходов по осуществлению проекта

Необходимо осуществить механизм финансирования личных и административных расходов. Предлагается, чтобы каждая экологическая группа могла увеличить общие расходы по реализации на 20% от накладных расходов. Эти 20% могут покрыть пропорции следующих расходов:

- аренду офиса;
- связь (телефон, модем и т.п.);
- небольшие инвестиции;
- обслуживание и ремонт оборудования;
- заработную плату административных сотрудников;
- заработную плату дополнительных сотрудников
- офисные материалы.

Уровень накладных расходов зависит от каждой организации (до 20% вышеуказанного уровня). Индивидуальные группы могут состязаться между собой в уменьшении накладных расходов.

Кроме этого, каждой организации будет позволено обратиться за финансовой поддержкой на покрытие кадровых расходов, для оплаты услуг людей, прямо вовлеченных в реализацию проекта,

и чья работа имеет большое значение для завершения проекта. Координаторы проекта, а также сотрудники проекта смогут обратиться за средствами на покрытие заработной платы, включая все регулярные расходы (страховку и т.п.). Уровень заработной платы не может быть контролируемым, однако следует указать практический уровень заработной платы на основе стажа (в области экологии), профессионального опыта (образование, участие в переподготовке), соучастия в выполнении задачи (бюджет и размер координируемой группы, превышение рамок проекта), расположение (село, город) и т.п.

Некоторые категории должны включать в себя собственный вклад организации в бюджет проекта: добровольная работа с документальными данными (рассчитанная для взрослых в соответствии со средней заработной платой и обычно отличающейся для студентов), бесплатные услуги, полученные НПО (издание материалов, средство сообщения, расположение текста и графики, распечатки рисунков и т.п.). Эти элементы нельзя игнорировать. Организация, реализующая проект, должна оплачивать все вышеуказанные расходы. Они являются неделимыми элементами бюджета. Опыт показал, что эти услуги легче получить от частного спонсора, чем в виде прямой финансовой помощи. Вероятно получение государственной помощи на покрытие таких “неудобных” расходов (зарплата координатора, аренда помещения, связь, накладные расходы), а все оставшиеся расходы могут быть покрыты за счет добровольческой работы и спонсорских услуг.

Значительное уменьшение расходов возможно также с помощью использования обычной практики замены военной службы альтернативной социальной службой в таких организациях. В рамках всеобщей воинской повинности и в соответствии с Законом о воинской обязанности (Dz. U. 92, №4, roz. 16) гражданам разрешается проходить альтернативную общественную службу по религиозным или этическим принципам. Это может быть и служба в области охраны окружающей среды. Призывники могут работать по своему усмотрению в церкви или религиозных организациях, имеющих правовой статус, в органах местной власти, ассоциациях и фондах. В НПО работает много таких социальных работников на основе этого закона. Период службы составляет 24 месяца, а для выпускников высших учебных заведений – 9 месяцев.

2.2.4. Предлагаемая стратегия финансирования из источников EPF

Первый этап должен заключаться в проведении оценки потребностей, основанной на результатах вопросника, разосланного ЭКО. Контролирующий совет EPF осуществит деление финансовых средств на цели по инвестициям и не инвестициям на определенный год

Открытая конкуренция, ориентированная на задачи, последует за присуждением финансовых средств ЭКО. При этом следует принимать во внимание технические критерии – необходимо их соответствие для всех претендентов (заполнение заявки в соответствии с процедурой, регистрация организации и т.п.).

Руководящими принципами критериев финансирования для не инвестиционных проектов, рассматриваемых как задачи, связанные с экологическим образованием и продвижением экологической активности, включая институциональное развитие ЭКО, могут быть следующие принципы:

- превосходящий объем (например, количество людей, которые получают информацию);
- финансовая поддержка Министерства по окружающей среде (из-за ограниченных ресурсов, имеющихся в наличии у Министерства, такая поддержка может стать как бы сигналом для фондов EPF);
- включение различных источников совместного финансирования (из различных фондов EPF и зарубежных фондов);
- соответствие местной и региональной политики в области охраны окружающей среды или описание других причин для предпринятия специфической задачи;
- расходы на осуществление проекта;
- собственный вклад – как “натурой” так и “финансами” (включая полезную добровольную работу);
- опыт, результаты ранее осуществленных проектов;
- качество плана проекта;
- описание метода оценки эффекта;
- сотрудничество с другими организациями в процессе реализации проекта;
- мнение других организаций о претенденте;
- в случае совместного финансирования: степень обязательств других спонсоров;

- публикация отчета о финансах и преимуществах деятельности за прошлый год;
- международное сотрудничество (особенно Центральным и Восточно-европейским регионом).

Ситуация в конце 2000 года:

В случае установления подоходного налога для ЭКО мы сталкиваемся с определенным регрессивным движением. 20 ноября 2000 года Верховный административный Суд в Варшаве принял решение о деле по Польскому научному фонду. Этот приговор окажет большое влияние на интерпретацию правил, касающихся уклонения от налогов (Статья 17- 1.4). Верховный административный суд (ВАС) считает, что нельзя инвестировать активы фонда в государственные казначейские облигации без налогообложения, так как эта деятельность не входит в устав. ВАС заявил, что Польский научный фонд должен выплатить налоги за все инвестированные доходы, и освобождение от налогообложения в соответствии со Статьей 17 не применимо в данном случае. Этот приговор имеет прецедент, который повлияет на интерпретацию закона о корпоративном подоходном налоге.

Источники финансирования в 2000 году остались почти такими же, как и в 1997 году, однако произошли некоторые изменения в пропорциональном отношении.

В 1997 году средства из бюджета министерства были распределены в следующей пропорции: 15% - для ЭКО и 85% - остальным претендентам (на собственную деятельность Министерства, на СМИ и т.п.). В 1998 году был создан новый консультативный орган: Независимая группа экспертов по финансированию экологического образования, а также установлены новые правила финансирования экологического образования. С 1998 года каждый год принимаются решения по этому вопросу на основе оценки потребностей и в соответствии с консультациями Независимой группы. Например, в 2000 году распределение финансовых средств произошло следующим образом: 40 % - на деятельность ЭКО и 60% - на остальные виды деятельности (включая собственную образовательную деятельность Министерства по окружающей среде).

Внутри вышеописанной системы финансирования, однако, отсутствует деление по тематическим и структурным видам

деятельности ЭКО. Это означает, что, например, деятельность по защите птиц и транспортные кампании “конкурируют” между собой за финансирование “горизонтального” типа компонентов, таких как: база данных ЭКО или сеть Интернет.

Фонды по охране окружающей среды (EPF) составляют значительно важный источник финансирования ЭКО. В результате административной реформы, проведенной в Польше, с 1 января 1999 года в Польше существует 4 уровня EPF: национальный, на уровне воеводства, повият (powiat) и гмина (коммуна). На первых двух уровнях имеются собственные независимые Советы. Фонды повията и гмины – это просто отдельные счета повията и гмины и соответствующие органы власти имеют их в своем распоряжении.

Как уже было отмечено, в соответствии с поправкой 1997 года к Акту об охране окружающей среды, представитель ЭКО был введен в Совет национального фонда по охране окружающей среды, а также введена демократическая независимая процедура назначения представителей ЭКО в Национальный фонд и фонды воеводства. Представители ЭКО обладают всеми правами, как и другие члены соответственных Советов, которые имеют большую власть. Советы (13-15 человек в Национальном фонде и по 7-9 человек – в фондах воеводств) основаны на принципе “представления интересов”, поэтому реальная сила представителей ЭКО зависит от их способности сотрудничать с другими членами Совета. Представители ЭКО не только участвуют в принятии решений, но также служат каналом доступа к информации, а также лоббирования. Это вместе с возрастающим профессионализмом в деятельности ЭКО, несомненно, оказывает влияние на довольно значительное финансирование ЭКО из фондов.

Зарубежное финансирование, не смотря на некоторые опасения, осталось важным источником финансирования. В то время как большинство фондов из США направились на восток, появились некоторые новые источники, а именно из стран Европейского Союза (например, датский DEPA или голландский MATRA), а также фонды для предварительной оценки из учреждений Европейского Союза через PHARE и недавно открывшихся программ Access <http://www.access.atomnet.pl/html/macropjects.html>.

Более крупную роль в бюджетах ЭКО, чем в 1997 году, играет финансирование, поступающее от бизнеса, а также от самостоятельной коммерческой деятельности ЭКО.

В 1997 году наиболее активные организации существовали благодаря сотрудничеству с фондами из-за рубежа. За последние два-три года роль экологических фондов и министерства по окружающей среде в финансировании ЭКО стабильно увеличилась вследствие небольшого увеличения имеющихся средств, а также благодаря крупному увеличению “западных” средств. Однако, существует еще одна тенденция, а именно: программы ЕС предоставляют больше финансовых средств на осуществление деятельности ЭКО.

В 1997 году крупнейшие и наиболее влиятельные учреждения (Министерство и фонды по окружающей среде) не финансировали личные и административные расходы. Как было предложено в обследовании 1997 года, вышеуказанные учреждения принимают некоторые административные и кадровые расходы, которые прямо относятся к определенным конкретным задачам по охране окружающей среды. Это также относится к случаю, когда некоторые ЭКО нашли свои способы сотрудничества с местными и региональными органами власти и получают от них поддержку в форме “натуры”.

Можно также заметить увеличение сотрудничества ЭКО с деловыми кругами, а также получение более широкого признания и поддержки со стороны общественности.

Вследствие увеличения специализации и квалификации ЭКО в настоящее время могут производить конкурентно способную продукцию и оказывать услуги, что способствует увеличению их общего бюджета.

Приложение 1

Декларация Министерства по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства о сотрудничестве с экологическими неправительственными организациями (общие направления)

Министерство по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства, основываясь на предыдущем опыте, понимает необходимость предпринять дальнейшие шаги, направленные на развитие сотрудничества между органом управления по экологии и экологическими неправительственными организациями (НПО). Министерство считает целесообразным определить и рассмотреть общие положения, с помощью которых можно расширить объем сотрудничества и разработать новые формы сотрудничества на пользу защиты окружающей среды и образованию открытого общества.

Министерство по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства признает экологические неправительственные организации (НПО) своими естественными союзниками и партнерами по деятельности, связанной с охраной окружающей среды, в соответствии с принципом устойчивого развития, независимо от их мнения касательно общих и частных вопросов. Все формальные и неформальные группы граждан, созданные в результате проведения социально-экологической деятельности, признаются экологическими НПО.

Министерство по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства намеревается широко сотрудничать с экологическими НПО независимо от их мнений, принимая во внимание сложность этих организаций, их естественную изменчивость, и динамику, типичную для общественных движений. Министерство по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства рассчитывает на компетентное и последовательное трактование законодательства Польши всеми службами, занятыми охраной окружающей среды. Основой такого сотрудничества послужат тщательно разработанные положения и разборчивые процедуры

относительно различных видов сотрудничества, в частности консультаций общественности, участия представителей экологических НПО в различных консультативных органах, поручениях министерства и выделении ресурсов для деятельности экологических НПО. Будет создана правовая база и практика действий, способствующая введению этих положений и процедур.

Министерство по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства будет развивать сотрудничество и широкую связь с экологическими НПО в меру своих организационных и финансовых возможностей, с помощью:

- взаимного, полного информирования друг друга,
- доступа к информации об окружающей среде,
- включения экологических НПО в процессы законотворчества, принятия решений и контроля, а также создания программных документов, касающихся вопросов окружающей среды,
- обеспечения участия представителей НПО в различных консультативных органах по вопросам окружающей среды.

Министерство по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства рассчитывает на активное участие экологических НПО в этих процессах, направленных на эффективное сотрудничество.

Министерство по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства предпринимает, и будет предпринимать действия, направленные на усиление экологических НПО в правовом, образовательном и организационном отношении. Оно будет поддерживать усилия, предназначенные на правовое урегулирование возможностей оказания финансовой помощи экологическим НПО в осуществлении их деятельности – помимо сумм, предназначенных для осуществления определенных обязательств. Министерство по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства будет оказывать поддержку инициативам, которые позволят экологическим НПО проводить независимые исследования и кампании в защиту экологии.

Основой для выполнения настоящей декларации являются:

- направления осуществления положений о сотрудничестве между Министерством по охране окружающей среды,

природных ресурсов и лесного хозяйства и экологическими неправительственными организациями, вытекающие из заключительного отчета “Сотрудничество между министерством по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства и экологическими неправительственными организациями”;

- периодические программы выполнения сотрудничества Министерства по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства с экологическими неправительственными организациями, утвержденными управлением министерства.

Реализация программ выполнения будет оцениваться совместно (Министерством по охране окружающей среды, природных ресурсов и лесного хозяйства и экологическими неправительственными организациями) в соответствии с этими программами.

Варшава, 14 мая 1998
Министр
Министерства по охране
окружающей среды, природных
ресурсов и лесного хозяйства
/-/
Ян Жижко

Приложение 2:

Список адресов Internet сайтов организаций, упомянутых в настоящем документе (в алфавитном порядке):

- Каталог экологических организаций Польши
http://www.most.org.pl/katalog_poe
- Центральное статистическое агентство
<http://www.stat.gov.pl>
- Центр закона по окружающей среде
<http://cpe.eko.org.pl>
- Лоббистское бюро поддержки окружающей среды
<http://www.bwle.most.org.pl>
- Фонды охраны окружающей среды (напр., Национальный ФООС)
<http://www.nfosigw.gov.pl>
- Инспекция охраны окружающей среды
<http://www.pios.gov.pl>
- Министерство по окружающей среде
<http://www.mos.gov.pl>
- Компьютерная сеть НПО MOST
<http://www.most.org.pl>
- Парламент
<http://www.sejm.gov.pl>, <http://www.senat.gov.pl>
- Польский экологический клуб
<http://www.most.org.pl/PKE-zg>
- Сеть зеленых Польши
<http://www.most.org.pl/pzs>
- Региональный образовательный центр по окружающей среде
<http://www.most.org.pl/roee>
- Бюро обслуживания экологического движения
<http://www.most.org.pl/sie>

Центр экологического права является независимой организацией созданной для исследований и консультаций по вопросам правозащиты окружающей среды.

Основные формы деятельности Центра - это:

- услуги по консультированию и юридической помощи,
- оформление проектов юридических актов,
- разработка экспертиз,
- издательская деятельность,
- организация обучений и конференций.

Центр сотрудничает со многими учреждениями в стране, в том числе с:

- Сеймом и Сенатом Польши,
- Министерством окружающей среды,
- органами самоуправления разного уровня,
и за границей, а именно с:
- Европейской экономической комиссией ООН,
- Программой ООН по защите окружающей среды (UNEP)
- Европейской комиссией

Деятельность по консультированию и юридической помощи:

Центр предлагает полное обслуживание по консультированию связанному с правовой защитой окружающей среды хозяйственным субъектам, органам государственной администрации и органам местного самоуправления, а также иным учреждениям и частным лицам. Консультирование это охватывает, между прочим, разработку комплексных экспертиз, особенно в контексте обязанностей вытекающих из вступления Польши в Европейский Союз, а также юридическую помощь в объеме проектов в рамках программ Phare, ISPA и других.

Юридическая помощь в пределах экологических аспектов европейской интеграции

Одной из приоритетных областей деятельности Центра экологического права является европейская интеграция, в том числе вопрос приспособления польского права защиты окружающей среды к требованиям Европейского Союза. С мая 1999 года Центр реализует, в рамках программы MATRA финансируемой Министерством иностранных дел Нидерландов, международный проект под названием „Подготовка польского общества к членству в Европейском Союзе”. В 1999 году Центр экологического права, вместе с Фондом экоразвития Нижней Силезии, создали Европейский проэкологический центр, который предоставляет информации о экологических аспектах европейской интеграции.

Centrum Prawa Ekologicznego
(Центр экологического права)
ul. Uniwersytecka 1
50-951 Wrocław

tel.: (071) 34 102 34
fax: (071) 34 101 97
e-mail: cpe@eko.wroc.pl
<http://cpe.eko.org.pl>

