

Светлана Кравченко

Участие общественности в принятии стратегических решений по вопросам охраны окружающей среды

Декабрь 2003

пособие для
экологических
общественных
организаций



EUROPEAN
ECO
FORUM

Подготовлено Светланой Кравченко

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРИНЯТИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Декабрь 2003

**пособие для
экологических
общественных
организаций**



Европейский ЭКО Форум — это широкая и открытая коалиция, объединяющая более 200 экологических общественных организаций, а также НПО с близкими интересами из стран региона Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН). Эти организации принимают участие в процессе “Окружающая среда для Европы” с конечной целью способствовать охране окружающей среды и устойчивому развитию в Европе и в мире. Цель коалиции состоит в содействии участию экологических общественных организаций в этом процессе, их развитию и усилению влияния, не мешая при этом индивидуальным группам работать независимо. Кампания участия общественности — это тематическая группа ЭКО Форума, отвечающая за деятельность экологических общественных организаций, связанную с поддержкой инклюзивной экологической демократии во всей Европе. В настоящее время эта группа сосредоточила свое внимание на практической реализации Орхусской конвенции по доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и по доступу к правосудию по вопросам охраны окружающей среды.

Публикация подготовлена Европейским экологическим бюро по поручению Европейского ЭКО Форума

Ответственный редактор: **Джон ХОНТЕЛЕЗ**

Европейское экологическое бюро (ЕЭБ)

34, Blvd. De Waterloo

B-1000 Brussels; Belgium

тел.: +32.2.289 10 90 (коммутатор); +32.2.289 13 05 (прямой)

факс: +32.2.289 10 99

Web-сайт :<http://www.eeb.org> и <http://www.participate.org>

Русское издание подготовлено Центром “ЭКО–Согласие”

а/я 43, 129090, Москва, Россия

тел.: +7.095 924 40 04

факс: +7.095 924 40 63

e-mail: accord@ntserver.cis.lead.org

Английскую и русскую версии публикации можно получить, обратившись с запросом в Европейское экологическое бюро к г-же Маре СИЛИНЕ: mara.silina@eeb.org

Полное или частичное воспроизведение публикации приветствуется, со ссылкой на источник.

Европейский ЭКО–Форум выражает искреннюю благодарность за финансовую поддержку Федеральному министерству окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Германии.

Оформление и верстка английского издания: Юрис Мартинс

Издано в Бельгии, издательство PLAN 2000 INC

Верстка русского издания: Андрей Иващенко

Напечатано в России ООО “Момент”

Содержание

Контекст: новые возможности для влияния граждан на стратегические решения.	5
А. Почему участие общественности необходимо для охраны окружающей среды?	6
В. Когда требуется участие общественности для обеспечения охраны окружающей среды?	6
1. Участие общественности на уровне проектов	7
2. Участие общественности на уровне планов, программ, стратегий и подзаконных актов	8
<i>a. Концепция СЭО и стратегические решения</i>	8
<i>b. Два важных международно–правовых инструмента</i>	9
С. Протокол по СЭО.	10
1. Необходимость СЭО	10
2. Что дает Протокол по СЭО?	10
<i>a. Охват Протокола</i>	11
Ситуационное исследование: Комплексное планирование для острова Найссаар, Эстония	12
<i>b. Ранняя стадия и скрининг</i>	14
<i>c. Определение охвата</i>	15
Ситуационное исследование: СЭО для Плана обращения с отходами в Пльзеньском регионе, Чешская Республика	15
<i>d. Экологический отчет</i>	17
<i>e. Участие общественности</i>	17
<i>f. Общественность других стран</i>	17

g. Мониторинг	18
h. Стратегии, законы и подзаконные акты	18
Ситуационное исследование: Энергетическая политика Словакии	19
D. Орхусская конвенция.	20
1. Участие общественности в подготовке планов и программ	21
Ситуационное исследование: Подробный план городского развития и СЭО для пляжной зоны города Варна, Болгария	22
2. Участие общественности в стратегиях	26
Пример: Постановление по участию общественности, Украина	26
3. Участие общественности в подготовке подзаконных актов органов исполнительной власти	27
E. Реализация Протокола по СЭО и Орхусской конвенции: роль гражданского общества.	28
1. Реализация Протокола по СЭО	28
a. Национальная реализация СЭО	28
b. Национальная ратификация Протокола по СЭО	29
c. Участие в международных процессах	30
2. Реализация статей 7 и 8 Орхусской конвенции	30
a. На национальном уровне	30
b. На международном уровне	31
F. Заключение.	32

Контекст: новые возможности для влияния граждан на стратегические решения

Участие общественности — это ключевой шаг, необходимый для улучшения состояния окружающей среды. Но часто бывает так, что общественность принимает участие слишком поздно или не участвует вообще.

Новые международные соглашения для Европы и Евразии позволяют улучшить этот процесс и обеспечить участие общественности на более ранних этапах и на более высоком уровне принятия решений. Это может дать реальные результаты, как для развития демократии, так и для улучшения состояния окружающей среды.

В мае 2003 г., в Киеве (Украина) был подписан *Протокол по стратегической экологической оценке*. Этот протокол предусматривает обязанность стран Европы и Евразии учитывать экологические соображения при принятии наиболее важных решений на правительственном/государственном уровне. Протокол по стратегической экологической оценке должен обеспечить такой учет за счет введения единого минимального набора стандартов и процедур для процесса стратегической экологической оценки. Вторым основным достижением Протокола является то, что он создает основу для развития демократии за счет внедрения образцов лучшей практики участия общественности в процесс принятия решений на правительственном/государственном уровнях.

ЭКО Форум, представляющий экологические общественные организации и гражданское общество в процессе переговоров по Протоколу по стратегической экологической оценке (СЭО), приветствует этот протокол. Однако, при этом, мы выражаем нашу озабоченность тем, что Протокол:

- уделяет недостаточное внимание стратегиям, законодательству и участию общественности, и
- игнорирует вопросы доступа к правосудию.

Тем не менее, мы уверены, что окончательный вариант Протокола может стать значительным шагом вперед, и что при использовании его в качестве основы можно будет добиться дальнейших улучшений.

Протокол СЭО, в комплексе со *статьями 7 и 8 Орхусской конвенции*, дает гражданам ряд мощных инструментов.

А. Почему участие общественности необходимо для охраны окружающей среды?

Почему нам необходимо участие общественности в принятии решений по вопросам охраны окружающей среды? Почему нельзя оставить эти вопросы экспертам? Некоторые правительственные чиновники полагают, что участие общественности требует немало времени и создает дополнительные хлопоты.

Однако демократизация общества требует прозрачности процесса принятия решений. И именно участие общественности делает процесс принятия решений прозрачным, а государственные органы подотчетными. Если решение принято с участием общественности, то у него будет больше шансов на успешную реализацию.

Кроме того, участие общественности позволят принимать такие решения, которые будут более благоприятны для окружающей среды. Общественность может привнести в этот процесс свой опыт и знания. Общественные эксперты могут не только критиковать ошибки или выявлять негативные стороны плана или программы, но также предлагать более эффективные альтернативные решения. Они могут вносить в процесс принятия решений аспекты охраны окружающей среды и устойчивого развития, что может помочь в предотвращении возможных негативных воздействий на окружающую среду, включая воздействие на здоровье человека.

В. Когда требуется участие общественности для обеспечения охраны окружающей среды?

Мы убедились в том, что участие общественности играет важную роль для охраны окружающей среды, но при этом остается другой вопрос — *когда* это должно происходить, т.е. на каком уровне принятия решений. К настоящему времени, наиболее значительный опыт был накоплен на уровне индивидуальных, конкретных проектов. Новые международные соглашения выходят за эти узкие рамки, чтобы обеспечить учет природоохранных соображений и мнения общественности на возможно более высоком уровне и на возможно более раннем этапе планирования, разработки программ, формирования политики и разработки подзаконных актов. Это представляет собой участие общественности на *стратегическом уровне*.

■ 1. Участие общественности на уровне проектов

Участие общественности в *конкретных проектах* (например, строительство шоссе или нового цементного завода) стало привычной практикой во многих странах Европы благодаря процедуре оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Правительственные структуры часто принимают замечания общественности в письменном виде или в ходе проведения общественных слушаний, а мнение общественности может учитываться при принятии решений. Эти требования потенциально делают ОВОС наиболее мощным и эффективным инструментом для участия общественности в принятии решений, которые оказывают или могут оказать негативное воздействие на окружающую среду. Все страны региона ЕЭК ООН¹ в той или иной форме используют процесс ОВОС в рамках национального законодательства (с применением различных методов и с разным уровнем участия общественности).

Проведение ОВОС требуется также и в случаях потенциального негативного трансграничного воздействия на окружающую среду, в связи с Конвенцией по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (**Конвенция Эспоо**).² Эта конвенция требует проведения ОВОС, если деятельность на территории одной страны может потенциально привести к воздействию на окружающую среду в другой стране. При этом требуется участие общественности как “страны происхождения” проблемы, так и “затронутой страны”.

Независимо от процесса ОВОС, *национальные законы* ряда стран также требуют участия общественности в принятии решений по конкретным проектам. Подобное участие общественности требуется и в тех странах, которые ратифицировали **Орхусскую конвенцию**, вступившую в силу в 2002 г.³ Орхусская конвенция предусматривает четко определенную процедуру участия общественности в конкретных действиях. Статья 6 Конвенции требует, чтобы правительственные структуры информировали общественность о предложенной деятельности и о характере предложенного решения (или проекта решения) на ранних стадиях принятия решений, связанных с окружающей средой. Кроме того, эта статья требует обеспечить возможности для участия общественности. Каждая страна

1 Европейская экономическая комиссия ООН.

2 Конвенция была подписана в 1991 г., в г. Эспоо (Финляндия) и вступила в силу в 1997 г. См. <http://www.unece.org/env/eia>

3 Конвенция по доступу к информации, участию общественности и по доступу к правосудию по вопросам, связанным с окружающей средой. См. <http://www.unece.org/env/pp>

должна обеспечить, чтобы результаты участия общественности принимались во внимание при принятии окончательного решения. Текст такого решения должен быть открыт для общественности и должен включать обоснование (причины и соображения, с которыми связно его принятие).

■ 2. Участие общественности на уровне планов, программ, стратегий и подзаконных актов

Одного лишь участия общественности **на уровне проектов** недостаточно. Нам необходимо участие общественности и на уровне **планов, программ, стратегий и подзаконных актов**. В этом документе рассматриваются новые международные требования, которые должны быть введены в национальное законодательство стран региона ЕЭК ООН.

а. Концепция СЭО и стратегические решения

Участие общественности до стадии конкретных проектов позволяет общественности высказать свое мнение в рамках процесса планирования (например, в ходе разработки национального энергетического плана) до того, как начнется осуществление определенных конкретных проектов (таких как строительство индивидуальных АЭС, предусмотренных планом). Включение общественности на столь ранней стадии позволяет добиться реального эффекта до того, как уже принятый план приведет к осуществлению последовательности действий, которые приведут к неизбежным результатам.

Мнение общественности на такой ранней стадии или на высоком уровне принятия решений может также позволить учесть возможные кумулятивные эффекты в разных частях страны или же в течение всего жизненного цикла деятельности, связанной с соответствующим решением. Например, если помочь правительственному агентству лесного хозяйства понять, что его общие планы угрожают существованию ряда видов диких животных, то это позволит избежать катастрофы, причем такого эффекта невозможно было бы добиться на уровне выступлений общественности или на уровне регулирования продажи леса. Кроме того, участие общественности в разработке программ, стратегий и подзаконных актов может помочь сделать их более прозрачными и повысить общий уровень демократической подотчетности процессов государственного управления.

в. Два важных международно–правовых инструмента

Сейчас существуют два международно–правовых инструмента, которые требуют участия общественности на более высоком уровне, чем уровень отдельных проектов: *Протокол по стратегической экологической оценке* к Конвенции Эспоо по ОВОС и *Орхусская конвенция (статьи 7 и 8)*.

На второй встрече Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию (2000 г.), Европейский ЭКО Форум (совместно с Региональным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы) предложил разработать специальный Протокол к Орхусской конвенции по участию общественности на уровне планов, программ, стратегий и законодательства.

В сентябре 2001 г., Комитет по экологической политике ЕЭК ООН принял решение о разработке Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспоо по ОВОС, которая к тому времени уже вступила в силу (в отличие от Орхусской конвенции). Дальнейшие работы по участию общественности в принятии решений в рамках Орхусской конвенции были приостановлены до завершения переговоров по предложенному Протоколу по СЭО.

Эксперты ЭКО Форума принимали участие в разработке Протокола. На всех сессиях переговорного процесса, они лоббировали более широкий охват этого документа, включая все стратегические решения и включение в текст Протокола более радикальных принципов и положений по участию общественности (аналогичных принципам и положениям Орхусской конвенции). Иногда им удалось добиться успеха, но не во всем.

На 5–й Конференции на уровне министров “Окружающая среда для Европы”, 23 мая 2003 г., в Киеве (Украина), 35 стран региона ЕЭК ООН подписали Протокол по стратегической экологической оценке (Протокол СЭО) к конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспоо по ОВОС).

Сейчас, когда Протокол СЭО уже принят, экологические общественные организации начинают концентрировать свои усилия на двух направлениях работы — реализации Протокола и дальнейшей реализации статей 7 и 8 Орхусской конвенции.

С. Протокол по СЭО

“Стратегическая экологическая оценка” (СЭО) — это процесс оценки экологических последствий (включая влияние на здоровье человека) в ходе разработки стратегий, планов, программ и законодательства (включая подзаконные акты). СЭО следует проводить на ранней стадии, на высоком уровне, с обеспечением комплексного характера и широкого участия. Цель стратегической экологической оценки — анализ экологических факторов и факторов влияния на здоровье человека в комплексе с социальными, экономическими и другими аспектами стратегических решений.

■ 1. Необходимость СЭО

Стратегическая экологическая оценка может обеспечить учет экологических факторов и факторов влияния на здоровье человека в ходе планирования и разработки политики на уровне правительства. В данном документе показано, как мы можем обеспечить учет соображений охраны окружающей среды и здоровья человека и как следует проводить **СЭО с участием общественности**.

- Нам необходимо начать рассмотрение соображений охраны окружающей среды и здоровья человека раньше, чем это происходит сейчас (т.е. когда еще открыты все возможности).
- Нам необходимо обеспечить, чтобы все принимающие решения лица на самом высоком уровне серьезно рассматривали соображения охраны окружающей среды и здоровья человека.
- Нам необходимо обеспечить, чтобы правительственные чиновники всесторонне учитывали соображения охраны окружающей среды и здоровья человека во всех аспектах политики правительства.
- Политическим руководителям необходимо вовлекать общественность в процесс разработки политики, информировать общественность о ее праве на участие и принимать во внимание мнение общественности.

■ 2. Что дает Протокол по СЭО?

Протокол по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) — это:

- новый и важный международно-правовой инструмент,

- новый шаг вперед в развитии диалога между правительством и гражданским обществом, и
- новый инструмент для общественности, позволяющий сделать стратегические решения более прозрачными и предотвратить/сократить возможный ущерб для окружающей среды и для здоровья человека.

Если ваша страна подписала Протокол по СЭО, но в настоящее время еще не применяет процедуры СЭО на национальном уровне, то, в соответствии с Протоколом она должна внести изменения в национальное законодательство и создать систему СЭО. У вас есть шанс улучшить процессы планирования и разработки политики в вашей стране за счет лоббирования в пользу ратификации и реализации Протокола по СЭО и в пользу включения в новое законодательство положений об участии общественности в СЭО. В тех странах, где процедуры СЭО уже существуют, они должны быть (как минимум) столь же жесткими, что и в Протоколе по СЭО, но ничто не мешает индивидуальной стране использовать более жесткие процедуры.

а. Охват Протокола

Протокол охватывает оценку воздействия **планов и программ** на окружающую среду и на здоровье человека. Это означает, что если страна подписала и ратифицировала Протокол, то она обязана обеспечить его выполнение и применять процедуру СЭО для планов и программ.

ЭКО Форум проводил лоббирование в пользу более широкого охвата Протокола, чтобы распространить обязательную процедуру экологической оценки на все стратегические решения — планы, программы, стратегии, подзаконные акты и законодательство. К сожалению, здесь мы потерпели поражение. “В целесообразной степени” Протокол может распространяться на **стратегии и законодательство** (включая парламентские законы и подзаконные акты органов исполнительной власти). Тем не менее, и при нынешней степени охвата, Протокол остается серьезным инструментом и за любой страной остается свобода действий в применении **более широкого охвата** по сравнению с минимальными требованиями, которые предусматриваются Протоколом.

Какие планы и программы подпадают под действие Протокола? Протокол охватывает такие планы и программы:

- которые могут сопровождаться значительным воздействием на окружающую среду и на здоровье человека;
- которые готовятся для сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыбного хозяйства, энергетики, промышленности (включая горнодобывающую промышленность и транспорт), для регионального развития, обращения с отходами, водного хозяйства, телекоммуникаций, туризма, планирования развития городов и сельских районов или для целей планирования землепользования и которые создают основу для последующего утверждения конкретных проектов;
- другие планы и программы, которые связаны с потенциально значительным воздействием на окружающую среду.

Ситуационное исследование: Комплексное планирование для острова Найссаар, Эстония⁴

В 1995–1997 гг. проводили планирование и стратегическую экологическую оценку (СЭО) для острова Найссаар (Эстония), на котором ранее размещалась советская военная база. Вся территории острова принадлежала природному парку, но к тому времени уже началась реприватизация незаконно изъятых земель в пользу бывших землевладельцев. Ряд земельных участков подвергся серьезному загрязнению (нефтепродукты и тяжелые металлы).

В процессе СЭО принимали участие будущие землевладельцы, научные ассоциации, предприниматели, профессиональные общества, союзы, движения, другие физические и юридические лица.

Первая встреча с общественностью проходила с участием представителей районных и местных властей, местных землевладельцев и представителей других заинтересованных сторон для обсуждения сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, с которыми сталкивается остров. Кроме того, в ходе встречи обсуждали задачи развития и природоохранные задачи, связанные с дальнейшим развитием острова.

На **второй встрече с общественностью** (с рабочими группами), представили процессы планирования и СЭО, разъясняли различные альтернативы комплексного планирования и представили замечания по их потенциальному воздействию на окружающую среду. Представители заинтересован-

⁴ Материалы по этому конкретному примеру предоставил Джери Дусик (Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы). Материалы были адаптированы автором для целей данного документа.

ных сторон участвовали в проведении “матричного анализа”, что позволило представить взгляды общественности на экологические последствия различных альтернатив.

На **третьей встрече с общественностью**, участникам был представлен проект запланированного проектного предложения. При этом рассматривали положительный и негативный экологический эффект, также меры для его снижения. Были представлены и обсуждались замечания и предложения представителей общественности по мерам снижения негативного воздействия на окружающую среду.

В соответствии с Законом о планировании и строительстве, проектное предложение было представлено общественности для ознакомления в течение четырех недель (вместе с отчетом по СЭО). В течение этого времени, представители общественности могли подавать свои замечания по запланированным мерам — представленные общественностью замечания были учтены в окончательном варианте проектного предложения.

Процессы планирования и экологической оценки проходили параллельно, как показано в таблице:

Планирование	Экологическая оценка	Участие общественности
Подготовительные мероприятия, разработка графика работ	Подготовительные мероприятия, разработка графика работ	Информация о начале процесса планирования/СЭО
Стратегия развития Исходные данные и исследования Цели развития	Экологические аспекты стратегии Экологические исследования Цели охраны окружающей среды	1-е общественное обсуждение
Разработка пяти альтернативных вариантов планирования	Оценка ключевых воздействий для каждого альтернативного варианта Проект матриц для общественного обсуждения. Окончательные варианты матриц после дополнительных исследований	2-е общественное обсуждение (рабочие группы) по проектам матриц
Проект предложения по планированию	Подготовка отчета по СЭО для предпочтительной альтернативы (проект предложения по планированию)	3-е общественное обсуждение для рассмотрения мер снижения воздействий на окружающую среду
Предложения по планированию	Отчет по СЭО	Предоставление материалов для общественности и прием замечаний

Участие общественности было одним из наиболее важных и успешных элементов процесса. Своевременное информирование общественности на ранней стадии позволило избежать возникновения конфликтов, найти новые творческие решения и получить информацию и предпочтения заинтересованных сторон и местных жителей. Хорошая организация процесса участия общественности позволила избежать ситуации, при которой пришлось бы вносить изменения на стадии реализации планов.

Должностные лица местных органов власти считают, что процесс разработки планов был очень полезным и информативным, кроме того, они очень высоко оценивают рациональное использование времени и материальных ресурсов в ходе всего процесса. Тот факт, что стратегическая экологическая оценка проводилась параллельно с разработкой планов, позволил значительно ускорить процесс утверждения планов и принятия решений.

в. Ранняя стадия и скрининг

Протокол по СЭО предусматривает применение СЭО на ранней стадии процесса принятия решений. Что означает **ранняя стадия**? Это означает — в ходе *подготовки* планов и программ, а не после их подготовки и утверждения.

Страны должны решить, относятся ли определенные виды планов и программ (с использованием критериев, приведенных в Приложении III к Протоколу или индивидуально, для каждого конкретного случая) к планам и программам, которые могут сопровождаться значительным воздействием на окружающую среду, включая воздействие на здоровье человека. Эта ранняя стадия называется **скринингом**.

В соответствии со Статьей 5 Протокола, на этой стадии, Стороны должны провести консультации с органами охраны окружающей среды и здравоохранения. Более того, насколько это целесообразно, Стороны *стремятся* обеспечить **возможность участия в скрининге заинтересованной общественности**. Это может открывать довольно ограниченные возможности для участия общественности. Эти возможности открыты лишь для заинтересованной общественности (т.е. для группы, которую определяет правительство) и только в том случае, если правительство действительно решит та-

кие возможности предоставить. Однако в Статье 3 Протокола четко указывается, что это положение является минимальным, а не максимальным. Стороны могут ввести в свое национальное законодательство более широкие положения по участию общественности. И общественность может попытаться использовать эту возможность, хотя некоторые и говорят, что это положение имеет в основном рекомендательный характер.

Если страна приходит к выводу, что для определенного плана или программы не требуется СЭО, она должна сделать это решение (и его обоснование) открытым для общественности при помощи различных средств, включая электронные.

с. Определение охвата

Следующей стадией процедуры СЭО является ***определение охвата***. На этой стадии государственный орган страны должен определить, какого рода информацию следует включить в экологический отчет. На стадии определения охвата, орган, отвечающий за принятие решения, обязан проконсультироваться с природоохранными ведомствами и органами здравоохранения и ему следует стремиться предоставить ***возможности для участия заинтересованной общественности*** (Статья 6).

Ситуационное исследование: СЭО для Плана обращения с отходами в Пльзеньском регионе, Чешская Республика⁵

План обращения с отходами для Пльзеньского региона предусматривает детализированную схему для реализации национального плана обращения с отходами и включает анализ и отбор конкретных проектов обращения с отходами в регионе. Было принято решение проводить стратегическую экологическую оценку (СЭО) параллельно с процессом планирования.

Группа СЭО (в основном включающая экспертов в области обращения с отходами) проводила регулярные встречи с группой планирования и внимательно следила за процессом планирования. Основное внимание уделялось не тому, чтобы просто разработать отдельный документ по СЭО, а тому, чтобы стратегическая экологическая оценка внесла свой

⁵ Материалы по этому конкретному примеру предоставил Йири Дусик (Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы). Материалы были адаптированы автором для целей данного документа.

вклад в работы на различных стадиях планирования и использовалась для сравнения альтернативных сценариев в рамках плана.

Рассматривались различные альтернативные варианты, и их последствия и эта информация предоставлялась общественности, в том числе и при помощи размещения информационных вариантов на web-сайте. Участие общественности было организовано местной НПО (эта организация была привлечена инициатором проекта — Пльзеньским регионом) — этот процесс был организован так, чтобы охватывать одновременно и планирование и стратегическую экологическую оценку. Информирование общественности проводилось с использованием трех средств:

- Web-страница, на которой размещалось объявление о начале процесса планирования (включая СЭО) и информационные документы, первоначальный и текущие варианты плана;
- постоянно действующий адрес электронной почты для сбора замечаний (этот электронный адрес обслуживала группа планирования);
- целевое информирование заинтересованных сторон региона. Процесс СЭО был представлен в достаточно понятной форме, так что за процессом оценки можно было легко следить. В 2002 г. был проведен региональный общественный семинар для определения масштаба работ, в котором принимали участие около 50 человек. Этот семинар проводился для рассмотрения предложенных альтернатив, подхода и методологии СЭО. Сравнительный анализ четырех альтернативных вариантов плана был открыт для общественности на web-сайте, чтобы их можно было обсудить на встрече с общественностью в феврале 2003 г.

Как показала оценка замечаний и предложений, привлеченные эксперты и общественность проявили интерес, как к предложенному плану, так и к процессу СЭО.

д. Экологический отчет

Экологический отчет — это документ, в котором приводится описание и оценка существенных вероятных воздействий на окружающую среду (включая воздействие на здоровье человека), связанных с реализацией плана или программы.

е. Участие общественности

Статья 8 Протокола регулирует участие общественности в СЭО. Она требует, чтобы каждая Сторона обеспечила **своевременное и эффективное участие общественности на ранней стадии** проведения СЭО для планов и программ. Для достижения этой цели Стороны должны:

- обеспечить своевременное раскрытие проекта плана или программы для общественности с использованием электронных СМИ или других целесообразных средств информирования;
- предоставить общественности возможность выразить свое отношение к проекту плана или программы в течение разумного промежутка времени;
- обеспечить, чтобы общественности были доступны все средства для получения информации и для консультаций с общественностью.

Кроме того, при принятии решений по утверждению плана или программы Стороны должны учитывать все замечания, полученные от общественности или от органов здравоохранения (Статья 11).

ф. Общественность других стран

Общественность других стран также может получить право на участие. Если реализация плана или программы может сопровождаться потенциально значительным **трансграничным воздействием** на окружающую среду, то та Сторона, которая готовит план или программу, обязана как можно раньше уведомить об этом Сторону, на которую может быть оказано воздействие, указав при этом разумный период времени для предоставления замечаний. Если потенциально затронутая Сторона хочет приступить к консультациям о таком воздействии и о мерах для его предотвращения или смягчения, то консультации должны проходить до утверждения плана или программы, а потенциально затронутая Сторона должна получить возможность представить свою точку зрения. Заинтересован-

ная общественность потенциально затронутой Стороны должна информироваться и должна получить возможность представить свои соображения по поводу проекта плана или программы. Это довольно сильное положение по участию общественности.

g. Мониторинг

И, наконец, каждая Сторона должна проводить **мониторинг** существенных воздействий на окружающую среду, включая воздействие на здоровье человека, связанных с реализацией определенного плана или программы и должна раскрывать результаты мониторинга для общественности.

h. Стратегии, законы и подзаконные акты

В начале переговорного процесса проект Протокола охватывал все стратегические решения — планы, программы, стратегии, подзаконные акты исполнительных органов власти и законодательство. Впоследствии, охват Протокола был ограничен лишь планами и программами. Это означает, что процедура СЭО и все положения Протокола применимы в полной мере только к планам и программам. Более мягкие положения Статьи 13 предлагают каждой Стороне *“стремиться* обеспечить, чтобы соображения охраны окружающей среды, включая соображения охраны здоровья человека, рассматривались и интегрировались, *насколько это целесообразно*, в процесс подготовки стратегий и законодательства”. Это означает, что те процедуры, которые установлены для планов и программ (включая положения об участии общественности), могут использоваться для экологической оценки стратегий и законодательства, но они не являются обязательными для Сторон. Некоторые страны уже ввели СЭО для стратегий.

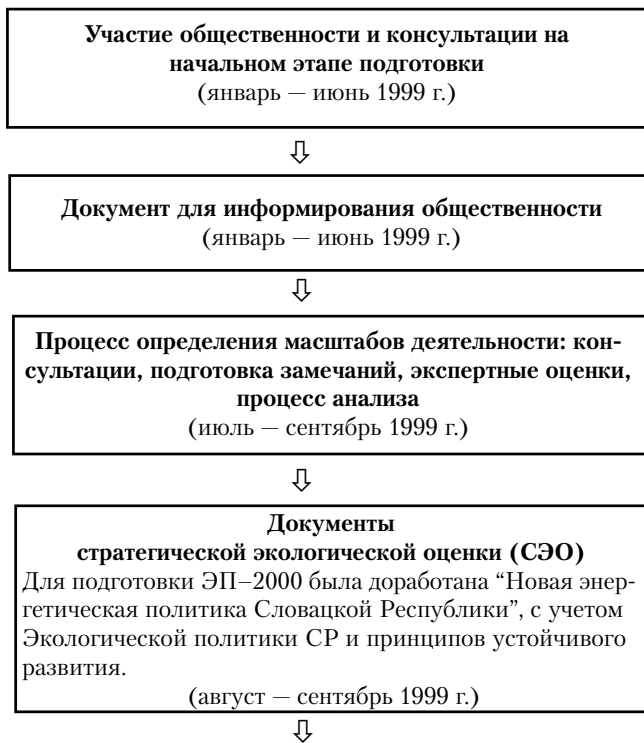
Это стало одной из причин разочарования гражданского общества, которое надеялась на укрепление формулировок и положений по участию общественности в стратегических решениях в Протоколе СЭО, по сравнению со статьями 7 и 8 Орхусской конвенции, а получилось, что положения Протокола никак не сильнее положений Конвенции. Это является одной из причин того, что сейчас гражданское общество вновь обращается к Орхусской конвенции, которая *включает* требования по участию общественности в принятии таких решений.

Ситуационное исследование: Энергетическая политика Словакии⁶

В 1995 г. простая процедура стратегической экологической оценки (СЭО) использовалась для оценки энергетической политики Словацкой Республики.⁷ В период с августа 1996 г. по сентябрь 1997 г. процесс СЭО проводили для последующих вариантов энергетической политики.

После выборов 1998 г., новое правительство решило разработать новую энергетическую политику, а в 1999 г. проводили процесс СЭО для предложенной энергетической политики. Процесс СЭО включал активное участие общественности на высоком уровне. В январе 2000 г., новая энергетическая политика в целом была утверждена правительством Словакии.

Процесс СЭО включал следующие этапы:



6 Материалы по этому конкретному примеру предоставил Йири Дусик (Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы). Материалы были адаптированы автором для целей данного документа.

7 В соответствии со Статьей 35 Закона об оценке воздействия на окружающую среду, утвержденного Национальным собранием Словацкой Республики (№ 127/1994, “Закон об ОВОС”).



Д. Орхусская конвенция

Хотя НПО поддерживали подготовку и подписание Протокола по стратегической экологической оценке, сейчас гражданскому обществу необходимо вновь обратить особое внимание на статьи 7 и 8 Орхусской конвенции. Эти статьи Орхусской конвенции включают положения об участии общественности в **планах, программах, подзаконных актах исполнительной власти (и других юридически обязательных нормативных актах) и стратегиях.**

Эти две статьи предусматривают более широкое участие общественности по сравнению с Протоколом по СЭО и распространяются на вопросы, которые Протоколом не охватываются. Сейчас, когда в нашем распоряжении имеются оба инструмента — Орхусская конвенция и Протокол по СЭО — было бы полезно сравнить их с точки зрения участия общественности в принятии стратегических решений. Протокол по СЭО обладает более узкой сферой охвата по сравнению со статьями 7 и 8 Орхусской конвенции.

■ 1. Участие общественности в подготовке планов и программ

Статья 7 Орхусской конвенции требует:

“каждая Сторона предусматривает целесообразные и/или другие положения для участия общественности в ходе подготовки **планов и программ**, связанных с окружающей средой, в рамках прозрачной и справедливой структурной основы, предоставив общественности необходимую информацию... Насколько это целесообразно, **каждая Сторона стремится** предоставить возможности для участия общественности в подготовке **стратегий**, связанных с окружающей средой”

Статья 7 Орхусской конвенции охватывает **все планы и программы** “связанные с окружающей средой”. К ним могут относиться планы или программы, сопровождающиеся положительным или отрицательным экологическим эффектом. Статья 7 не ограничивается планами и программами, оказывающими “существенный” эффект.

И наоборот, Протокол по СЭО охватывает только **определенные планы и программы** (в соответствии с перечнем секторов), которые сопровождаются существенным негативным воздействием на окружающую среду и для которых требуется проведение СЭО. Протокол охватывает только те планы и программы развития, которые приведены в приложениях к Протоколу. Это означает, что Протокол по СЭО предусматривает более ограниченные возможности для участия общественности, чем Статья 7 Орхусской конвенции.

Как уже отмечалось ранее, Протокол по СЭО предусматривает определенный уровень участия общественности в скрининге, в определении масштаба работ и в принятии решений в рамках трансграничного СЭО. Соответствующие положения Статьи 7 Орхусской конвенции не предусматривают отдельной процедуры для участия общественности, но в ней указывается, что для подготовки планов и программ⁸ применяется процедура, предусмотренная в Статье 6 (параграфы 3, 4, 8 — информирование общественности, участие общественности на ранней стадии и должный учет результатов участия общественности)

⁸ “Участие общественности в принятии стратегических решений”. Документ, подготовленный Секретариатом Орхусской конвенции в рамках консультаций с Бюро конвенции. ч.5. <http://www.unece.org/env/pp/>

Ситуационное исследование: Подробный план городского развития и СЭО для пляжной зоны города Варна, Болгария⁹

До сих пор, болгарское законодательство предусматривало участие общественности на уровне планов только для общественных слушаний по объявлению плана и оглашению результатов СЭО после того, как оба этих документа уже подготовлены. Никакого четкого требования о вовлечении общественности в сам процесс планирования не было.

Новый ордонанс о СЭО был принят в Болгарии в 2003 году. Он закрепил процедуру вовлечения общественности на ранней стадии процесса планирования. Несмотря на существование такого рода положений, местным властям нелегко вовлечь общественность в разработку планов городского развития и проведение СЭО по ним.

В ходе недавнего процесса планирования в городе Варна в Болгарии, проходившего в качестве пилотного проекта (“Подробный план городского развития и СЭО”), “вступить в контакт” с общественностью по разным причинам были заинтересованы две группы: 1) городская администрация; и 2) команда экспертов по СЭО.

В интересы городской администрации входило продвижение политики городского развития путем своевременного объявления о своих взглядах по будущему развитию прибрежной зоны, выявления реакции общественности о видении ею прибрежной зоны и процесса планирования и завоевания поддержки со стороны общественности для решений, включенных в Подробный план.

У экспертов по СЭО были совершенно иные интересы для того, чтобы “вступить в контакт” с общественностью. Они были заинтересованы в том, чтобы выявить основные экологические проблемы, заботящие граждан; определить цели, задачи и стремления разных секторов общества в отношении пляжной зоны; найти творческие идеи для использования экологических ресурсов в будущем и выработать технические решения для существующих экологических проблем.

⁹ Материалы по данному ситуационному исследованию подготовил Людмил Икономов (Международная ассоциация по оценке воздействия (IAIA), Болгария). Материалы были адаптированы автором данного документа.

Положения об участии общественности в разработке планов городского развития и их экологической оценке не были разработаны в достаточной степени в Болгарии. У местных властей не было опыта в вовлечении общественности в такие процессы.

Процесс СЭО в Варне позволил:

- дополнить официальный процесс разработки Подробного плана городского развития и процесс СЭО;
- включить все заинтересованные стороны в процесс принятия решений;
- проверить альтернативные пути вовлечения общественности в разработку планов городского развития, помимо тех, что предусмотрены болгарским законодательством.

Процесс состоял из следующих основных шагов:

- выявление заинтересованных сторон (было выявлено 7 заинтересованных групп);
- выбор методов и приемов для обращения к общественности и вовлечения ее в принятие решений и в процесс СЭО (было использовано 12 разных методов);
- обращение к общественности (была использована концепция “семи различных возможностей”);
- анализ полученной информации (выполнен специалистами на основе отдельно разработанного Технического задания);
- решение по отчету о СЭО, вынесенное компетентными органами (включая приложение к отчету, подготовленное на основе информации о реакции общественности).

Двенадцать различных методов и приемов были использованы для обращения к общественности и вовлечения ее в принятие решений по Подробному плану городского развития пляжной зоны Варны и в процесс СЭО:

- 1) опрос общественного мнения (350 интервью по 4–страничному вопроснику);
- 2) опрос по телефону;
- 3) встречи с общественностью;
- 4) статьи в прессе;
- 5) информация по телевидению о результатах встреч с общественностью;

- 6) размещение Плана городского развития, отчета о СЭО и других соответствующих материалов на информационных стендах с возможностью обсудить их с обслуживающим стенды персоналом;
- 7) объявления в прессе о встречах с общественностью и о размещении материалов на стендах с возможностью обсудить их с обслуживающим стенды персоналом;
- 8) объявления по радио о встречах с общественностью и о размещении материалов на стендах с возможностью обсудить их с обслуживающим стенды персоналом;
- 9) письменные приглашения на семинар экспертов;
- 10) семинар экспертов;
- 11) выделенные телефонные линии;
- 12) размещение концепции Плана городского развития и ключевых выводов СЭО на информационных стендах, не обслуживаемых персоналом.

Почти все использованные методы оказались достаточно эффективными и дали превосходные результаты. Они предоставили общественности возможность эффективно участвовать в процессе принятия решений о Подробном плане городского развития и в планировании инфраструктуры, давая замечания и предложения и выдвигая свои требования. Команда по СЭО и городские власти предоставили общественности информацию о процедуре разработки Подробного плана городского развития, СЭО и планировании инфраструктуры. Важная информация об отношении к этим вопросам, полученная от граждан, была доведена до сведения компетентных властей, ответственных за одобрение Подробного плана городского развития и СЭО.

Этот пилотный проект позволил проверить и изучить эффективность нескольких альтернативных путей вовлечения общественности в разработку подробного плана городского развития и в СЭО в весьма деликатном (как в экологическом, так и в социальном контексте) районе достаточно развитого восточно-европейского города среднего размера (400 тыс. жителей). При этом удалось достичь весьма полезных результатов, явно выгодных для городской администрации, местных политических деятелей, разработчиков плана и команды экспертов по СЭО. К таким результатам, в частности, относятся:

- высокий уровень информированности общественности;
- значительный интерес со стороны общественности (более 500 человек присутствовали на общественном слушании по СЭО; были опубликованы отчет и 15 газетных статей);
- общественная поддержка процесса планирования и доверие к решениям в сфере городского планирования;
- доказательства важной практической связи между Орхусской конвенцией и Конвенцией Эспоо/Протоколом по СЭО;
- технические альтернативные решения по строительству прибрежной инфраструктуры (водопроводной и канализационной системы) и по использованию геотермальных минеральных вод, предложенные общественностью;
- метод поперечного обхода — инженерное решение для предотвращения эрозии в пляжной полосе и увеличения пляжной полосы в городской прибрежной зоне, предложенное общественностью.
- вовлечение общественности не только в разработку плана городского развития и его СЭО, но также и в последующее выполнение плана.

■ 2. Участие общественности в стратегиях

Орхусская конвенция охватывает **все** стратегии, связанные с окружающей средой, и не предусматривает ограничения по существенному воздействию.¹⁰ С другой стороны, Протокол по СЭО охватывает только те **стратегии**, которые могут оказывать **существенное воздействие** на окружающую среду, включая воздействие на здоровье человека, и он применяется лишь настолько это целесообразно.

Пример: Постановление по участию общественности, Украина

Кабинет министров Украины недавно подготовил постановление о широких консультациях с общественностью. Цель постановления состоит в том, чтобы создать организационные и правовые механизмы для участия общественности в процессе разработки и реализации государственной политики исполнительными органами.¹¹ 30 сентября 2003 г. проект постановления был открыт для ознакомления общественности и предоставления замечаний на web-сайте правительства.¹² (Уже сам по себе процесс предоставления замечаний представляет собой применение концепции участия общественности.)

В соответствии с проектом постановления, общественное обсуждение будет обязательным для программ деятельности Кабинета министров, для проектов законодательных и нормативных актов, связанных с правами, свободами и интересами граждан. Методы участия общественности будут определять правительственные органы. К возможным методам относятся: открытые общественные дебаты в СМИ (радио, телевидение), общественные слушания, круглые столы, конференции, семинары, прямые телефонные “горячие линии”, проведение социологических опросов и мониторинг СМИ.

Постановление предусматривает, что результаты общественного обсуждения и различные мнения следует учитывать в процессе принятия решений. Результаты общественного об-

10 Там же. ч.6

11 Постановление о порядке проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики центральными и местными органами исполнительной власти с целью реализации Указов Президента Украины “О подготовке предложений для обеспечения гласности и открытости деятельности правительственных органов” (от 21 мая 2001 г.) и “О дополнительных мерах для обеспечения открытости деятельности правительственных органов” (от 29 августа, 2002 г).

12 <http://www.kmu.gov.ua/control/newsnpd/projects>

суждения, окончательные решения, аргументы, на которых они основаны, и анализ соответствующих альтернатив должны быть открыты для общественности.

■ **3. Участие общественности в подготовке подзаконных актов органов исполнительной власти**

Статья 8 Орхусской конвенции предусматривает:

“Каждая Сторона *стремится способствовать эффективному участию общественности* на целесообразной стадии, когда все варианты еще открыты, в ходе подготовки государственных органами *подзаконных актов исполнительных органов власти и других общих юридически обязательных нормативных актов*, которые могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду”.

Общественности следует дать возможность представить замечания по проекту подзаконного акта. Результаты участия общественности следует учитывать в максимально возможной степени.

В Протоколе по СЭО используется узкий и мягкий подход к *подзаконным актам и законодательству*. В этой области, Протокол не предусматривает практически никаких процедурных требований. Стороны могут использовать для стратегий и законодательства процедуры, предусмотренные в Протоколе для планов и программ (насколько это целесообразно), а могут и не использовать. Более того, Протокол охватывает только законодательство, которое потенциально может оказывать существенное влияние на окружающую среду, включая влияние на здоровье человека.¹³

С другой стороны, Статья 8 Орхусской конвенции, четко предусматривает участие общественности в принятии решений по подзаконным актам и по другим общим юридически обязательным нормативным инструментам.¹⁴ Предусмотренные Статьей 8 процедуры участия общественности менее детализированы по сравнению с положениями Статьи 6 для участия общественности в конкретных действиях, однако, Статья 8 все же указывает, что следует обеспечить следующее:

13 В Протоколе нет определение термина “законодательство”, следовательно, может использоваться широкое толкование, включающее законы, принятые парламентом и подзаконные акты исполнительных органов.

14 Это можно интерпретировать в широком смысле, включая законы и подзаконные акты.

- достаточный период времени для эффективного участия общественности;
- публикацию проектов нормативных документов или доведение их до сведения общественности иным образом;
- возможность для общественности представить свои замечания по проекту документа непосредственно или посредством представительных консультативных органов;
- результаты участия общественности необходимо учитывать в возможно большей степени.

Фактически, это достаточно серьезные шаги, которые могут открыть процесс принятия подзаконных актов для серьезного участия общественности.

Е. Реализация Протокола по СЭО и Орхусской конвенции: роль гражданского общества

■ 1. Реализация Протокола по СЭО

Гражданское общество может начать играть важную роль в осуществлении экологической оценки (включая участие общественности) на стратегическом уровне по трем направлениям:

- требуя применения стратегической экологической оценки в своих странах на национальном и местном уровнях;
- требуя ратификации Протокола по СЭО в своих странах;
- помогая в реализации Протокола по СЭО на международном уровне.

а. Национальная реализация СЭО

Во многих странах стратегическая экологическая оценка уже существует. В большинстве стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии существуют требования проведения так называемой экологической экспертизы для всех важных правительственных решений, которые могут повлиять на окружающую среду. В других странах Центральной и Восточной Европы, система ОВОС распространяется на такие важные правительственные решения как планы, программы, законодательство и даже стратегии. В некоторых

странах Европейского Союза стратегическая экологическая оценка используется уже много лет, в то время как другие страны ЕС сейчас начинают приступать к ее проведению в связи с принятием Директивы ЕС от 27 июня 2001 г. по оценке воздействия на окружающую среду определенных планов и программ.

Гражданское общество может помочь превратить СЭО в инструмент охраны окружающей среды и участия общественности за счет следующих действий:

- мониторинг национальной реализации СЭО.
- требование реализации права общественности на участие в подготовке конкретных планов, программ, стратегий, подзаконных актов и законодательства, о которых общественности становится известно.

в. Национальная ратификация Протокола по СЭО

36 стран из 55 стран региона ЕЭК ООН подписали Протокол по СЭО. Следующий шаг — это его ратификация и приведение национального законодательства в соответствие с Протоколом.

НПО могли бы:

- проводить семинары для распространения информации о СЭО, разъяснения процедур и преимуществ, а также для разъяснения положительного эффекта от ратификации Протокола по СЭО;
- приступить к лоббированию в пользу ратификации Протокола по СЭО (или в пользу его подписания, если этого еще не сделано);
- принимать участие в изменении законодательства в тех странах, где уже существуют процедуры СЭО — чтобы привести его в соответствие с Протоколом по СЭО;
- принимать участие в разработке нового законодательства и предоставлять свои замечания по этому поводу в тех странах, где стратегическую экологическую оценку еще предстоит ввести;
- начать работы по укреплению потенциала для реализации Протокола по СЭО.

с. Участие в международных процессах

Гражданское общество должно продолжать играть активную роль в международных процессах, связанных с Протоколом по СЭО, включая встречи Сторон, подписавших Протокол, деятельность рабочих/экспертных групп и подготовку инструктивных документов. В частности, НПО могли бы:

- проводить обмен информацией и опытом стран с развитыми системами СЭО для подбора и распространения образцов лучшей практики;
- принимать участие в подготовке Руководства ЕЭК ООН по реализации Протокола по СЭО.

■ 2. Реализация статей 7 и 8 Орхусской конвенции

Статьи 7 и 8 Орхусской конвенции могут применяться уже сейчас и предусматривают необходимые обязательства Сторон. Эти статьи требуют, чтобы:

- каждая Сторона принимала целесообразные практические и/или иные положения для участия общественности в подготовке планов и программ (Статья 7);
- каждая Сторона стремилась предоставить возможности для участия общественности в подготовке стратегий, связанных с окружающей средой (Статья 7).
- каждая Сторона стремилась способствовать эффективному участию общественности в подготовке подзаконных актов и других юридические обязательных нормативных документов (Статья 8).

Гражданское общество может предпринять конкретные шаги на национальном и международном уровнях, чтобы способствовать реализации участия общественности в разработке планов, программ, стратегий, подзаконных актов и законодательства.

а. На национальном уровне

Что можно сделать? НПО могут:

- организовать рабочие встречи и семинары для обсуждения возможностей и препятствий для участия общественности в подготовке планов, программ, стратегий, подзаконных актов и законодательства;

- провести оценку необходимых изменений в национальном законодательстве и лоббировать в пользу этих изменений;
- собирать и распространять информацию об образцах лучшей практики в этой области;
- настаивать на своем праве участвовать в обсуждении планов, программ, стратегий или подзаконных актов, используя статьи 7 и 8, а также соответствующие положения национального законодательства;
- приступить к юридическим акциям в национальных судах, направленных против действий правительства, которые приводят к тому, что планы, программы, стратегии или подзаконные акты принимаются в нарушение требований статей 7 и 8 или в нарушение положений национального законодательства;
- предоставлять должным образом документально оформленные сведения о случаях нарушений в Комитет по соблюдению Орхусской конвенции, путем подачи жалоб в Секретариат конвенции.

в. На международном уровне

Последующие шаги будут обсуждаться Рабочей группой Сторон Орхусской конвенции на встрече в Женеве, 23 — 24 октября.¹⁵ На встрече будут выработаны рекомендации по решениям Второй встречи Сторон.

Возможные шаги включают:

- Расширение участия общественности в подготовке планов, программ, стратегий, подзаконных актов и законодательства путем подбора и распространения образцов лучшей практики, проведения рабочих встреч и семинаров, подготовки публикаций по этим вопросам, включая справочник по образцам лучшей практики; обмена опытом при помощи электронных СМИ, просвещения и повышения уровня информированности общественности и т.д.;

¹⁵ На этой встрече будут рассматриваться возможные варианты действий, подготовленные Европейским ЭКО Форумом и Региональным центром для Центральной и Восточной Европы для Второй встречи Подписавших Конвенцию Сторон в июле 2002 г. (CEP/WG.5/2000/10)

- Подготовка руководства по участию общественности в принятии стратегических решений (в рамках межправительственных переговоров или при помощи группы экспертов); предоставление помощи Сторонам в реализации статей 7 и 8 Орхусской конвенции;
- Разработка нового протокола или дополнения к Конвенции.

Независимо от того, какие решения примет Вторая встреча Сторон в мае 2004 г., гражданское общество может принять участие во всех этих действиях.

НПО следует принять участие в подготовке руководства, разработке дополнений или нового протокола к Конвенции, а также в работе межправительственных рабочих групп и групп экспертов.

Г. Заключение

Два индивидуальных международных инструмента предусматривают важные положения, направленные на достижение общей цели — на повышение уровня участия общественности в принятии стратегических решений и на содействие надлежащему государственному управлению. У граждан и гражданского общества есть возможности серьезно повлиять на решение экологических проблем в своих странах. Сейчас необходимо приступить к практическим действиям, чтобы обеспечить реализацию потенциала, заключенного в Протоколе по СЭО и в статьях 7 и 8 Орхусской конвенции.

