



Европейская экономическая комиссия

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Четвертая сессия

Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года

Пункт 4 е) предварительной повестки дня

Вопросы существа: участие общественности в международных форумах

Надлежащая практика и проблемы участия общественности в международных форумах

Доклад, подготовленный секретариатом в сотрудничестве с Председателем Целевой группы по участию общественности в международных форумах

Резюме

Документ подготовлен в соответствии с программой работы на 2009–2011 годы по Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, которая была принята на третьей сессии Совещания Сторон Конвенции (11–13 июня 2008 года) (см. ЕСЕ/МР.РР/2008/2/Add.17), и решением, принятым на тринадцатом совещании Рабочей группы Сторон (Женева, 9–11 февраля 2011 года) (ЕСЕ/МР.РР/ВГ.1/2011/2; пункт 10).

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|--|---------------|-------------|
| I. Введение | 1–4 | 3 |
| II. Доступ к экологической информации | 5–52 | 4 |
| A. Надлежащая практика | 5–44 | 4 |
| B. Актуальные проблемы | 45–52 | 9 |
| III. Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам касающимся окружающей среды | 53–112 | 10 |
| A. Надлежащая практика | 53–89 | 10 |
| B. Актуальные проблемы | 90–112 | 16 |
| IV. Процедуры обзора по вопросам, касающимся окружающей среды | 113–117 | 19 |
| Приложение | | |
| Список международных форумов, принявших участие в консультационном процессе Орхусской Конвенции | | 20 |

I. Введение

1. Контекстом для настоящего документа является принятая Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская Конвенция), которая вступила в силу в 2001 году. Орхусская Конвенция закрепляет права общественности и накладывает на Стороны и их органы государственной власти обязательства в отношении доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Основываясь на принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года, Орхусская конвенция действует в соответствии с допущением о том, что устойчивое развитие может быть достигнуто лишь посредством участия всех заинтересованных сторон, и устанавливает связи между экологическими правами и правами человека, а также охраной окружающей среды и подотчетностью правительств. В ее рамках приоритетное внимание уделяется взаимодействию между общественностью и органами государственной власти в демократическом контексте, и в особенности вопросам подотчетности, транспарентности и реагирования внутри правительств и между ними. Хотя Орхусская конвенция была разработана на региональном уровне под эгидой ЕЭК ООН, другие регионы, возможно, нуждаются в аналогичных обязательствах и заинтересованы в осуществлении Алма-Атинского руководства по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах (ECE/MP.PP/2005/2/Add.5)¹ в целях обеспечения надлежащей практики.

2. Алма-Атинское руководство было принято Совещанием Сторон Орхусской конвенции в Алма-Ате, Казахстан, в мае 2005 года. Совещание Сторон учредило целевую группу для проведения консультаций по Руководству с соответствующими международными форумами. Приблизительно 50 международных форумов приняли участие в процессе консультаций, который проходил с середины 2006 года по середину 2007 года и кульминационным моментом которого стало международное рабочее совещание с участием представителей международных форумов, правительств, академических кругов и гражданского общества.

3. В настоящем документе отражены многочисленные позитивные примеры содействия участию общественности в международных форумах, которые были выявлены в процессе консультаций и позднее отмечены Целевой группой². При

¹ С Алма-Атинским руководством можно ознакомиться на вебсайте Конвенции <http://www.unecce.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.5.e.pdf>. Алма-Атинское руководство будет включено в качестве приложения в онлайн-публикацию, в основу которой будет положен настоящий документ.

² Текст настоящего документа основан на шести официальных документах, подготовленных по итогам процесса консультаций: на "Сводном докладе, обобщающем ответы международных форумов на письменный вопросник, который был распространен в рамках консультационного процесса по Алма-Атинскому руководству" (ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.2), и пяти добавлениях к нему – на "Официальных правилах процедуры и неофициальной практике, касающихся доступа к информации и доступа к правосудию" (Add.1), "Официальных правилах и процедурах и неофициальной практике, регламентирующих участие общественности в процессе принятия решений" (Add.2), "Текущих и перспективных планах работы" (Add.3), "Проблемах" (Add.4) и "Замечаниях по Алма-Атинскому руководству"

этом выражается надежда, что настоящий документ будет удобным справочным документом для тех пользователей, которые заинтересованы в получении общего представления о многочисленных примерах передовой позитивной практики в данной области. Следует отметить, что упомянутые в настоящем документе примеры необязательно упоминают лишь те форумы, которые имеют отношение к каждому конкретному виду практики, а приводятся в качестве иллюстраций.

4. Кроме того, в настоящем документе подчеркиваются усилия и остающиеся проблемы международных форумов в том, что касается удовлетворения возрастающей потребности и спроса в плане участия общественности в процессе принятия решения в целом и в деятельности международных форумов в частности. Недавние обнадеживающие нововведения включают создание механизмов обеспечения соблюдения в соответствии с некоторыми многосторонними природоохранными соглашениями и учреждение независимых механизмов обзора рядом международных финансовых учреждений. Речь идет о довольно сложных институциональных мерах; однако значительного прогресса можно добиться благодаря некоторым довольно простым нововведениям, например за счет использования возможностей, возникших вследствие расширения доступа к Интернету и стремительного развития социальных сетей, которые продолжают усиливать чаяния и надежды общественности на участие. Международные форумы должны по-прежнему четко реагировать на меняющиеся условия участия. Вместе с тем, однако, не всякий может легко или вообще способен использовать такие механизмы, и в некоторых случаях они могут быть неадекватными. Поэтому сохраняется также потребность в постоянном совершенствовании более традиционных методов: необходимо искать приемлемые способы, инструменты и подходы для обеспечения активного участия, которое учитывало бы гендерные и культурные особенности и охватывало бы все заинтересованные группы, включая находящихся в неблагоприятном положении лиц и группы меньшинств.

II. Доступ к экологической информации

A. Надлежащая практика

5. Международные форумы используют самые разнообразные методы для обеспечения доступа общественности к информации. Некоторые виды их практики официально оформлены и закреплены в их правилах процедуры. Другие, хотя они и официально не оформлены, используются в повседневной практике форума. Примеры надлежащей практики в отношении доступа к информации приводятся ниже.

1. Все официальные документы и доклады являются открытыми документами и размещаются на вебсайте

6. В ходе осуществления Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН) обеспечивается перевод всей офици-

(Add.5), с которыми можно ознакомиться на сайте <http://www.unece.org/env/pp/wgp.htm> (в разделе, касающемся седьмого совещания). С ответами, полученными от международных форумов, можно ознакомиться в Интернете на сайте <http://www.unece.org/env/pp/ppif-response.htm>.

альной документации на шесть официальных языков Организации Объединенных Наций³ сразу же после их опубликования, и она размещается на вебсайте Конвенции.

2. Наряду со всеми официальными документами обеспечивается также доступ к неофициальным документам

7. В рамках Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенции о промышленных авариях) ЕЭК ООН на ее вебсайте размещаются все официальные и неофициальные документы Конференции Сторон и ее вспомогательных органов.

3. Национальные доклады Сторон размещаются на вебсайте

8. В рамках Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) все национальные доклады размещаются на ее вебсайте.

9. Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) размещает на своем вебсайте все национальные доклады, полученные от государств-членов.

10. На вебсайте Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния ЕЭК ООН размещаются все ответы Договаривающихся сторон на направляемый им раз в два года вопросник по стратегиям и политике.

4. Документы распространяются до начала совещаний международного форума

11. Европейский комитет по окружающей среде и охране здоровья (ЕКОСЗ) обеспечивает размещение на своем вебсайте всей документации для его совещаний до их начала.

12. На вебсайте Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях (Стокгольмской конвенции) размещается вся документация для совещаний до их начала.

5. Неправительственные организации имеют доступ к проектам документов и могут их комментировать

13. В рамках Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция, принятая в Эспо) в списки для электронной рассылки проектов документов, подготовленных для консультаций, включаются неправительственные организации (НПО). Замечания по таким документам принимаются от всех при условии, что они не являются анонимными.

6. Оперативные ответы на получаемые от общественности просьбы о предоставлении информации

14. Секретариат Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенции по водам) последовательно удовлетворяет, как правило, в течение нескольких дней поступившие от общественности просьбы о предоставлении информации, бесплатно высылая ее по почте.

³ Английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский языки.

7. Официальный политический документ о доступе к информации

15. Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) проводит такую политику информирования общественности, которая закрепляет принципы транспарентности и содержит определение конфиденциальности. Он старается обнародовать определенные виды информации через посредство департаментов публикаций и отделений резидентов ЕБРР, а также на вебсайте ЕБРР (www.ebrd.com) и обеспечивает ее перевод.

16. В Средиземноморском плане действий по Конвенции о защите Средиземного моря от загрязнения (Барселонской конвенции) определены конкретные цели в отношении информационной деятельности и поощрения участия.

8. Коммуникационный план или стратегия

17. В рамках Конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных (Боннской конвенции) разработан План информационно-пропагандистской и коммуникационной деятельности, который определяет конкретные меры и направления информационной работы среди общественности.

9. Освещение важных событий в Интернете

18. Последние сессии Совета управляющих/Глобального экологического форума министров Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) транслировались в экспериментальном порядке в Интернете.

10. Нормативное закрепление обязательства Сторон обеспечивать доступ к информации

19. Конвенция о защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинкская конвенция) обязывает Договаривающиеся стороны обеспечивать доступ общественности к информации о состоянии Балтийского моря и вод в его водосборном бассейне, а также к информации о принимаемых или планируемых мерах по предотвращению и ликвидации загрязнения и об эффективности этих мер.

11. Информационно-координационный механизм

20. В рамках Картахенского протокола по биобезопасности к КБР создан механизм посредничества по биобезопасности – глобальный информационно-координационный механизм, который охватывает все вопросы, касающиеся биобезопасности.

21. В рамках Стокгольмской конвенции, Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле и Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением создан благодаря совместным усилиям общий информационно-координационный механизм.

12. Информация о международном форуме и его деятельности

22. Секретариат Боннской конвенции наделен в соответствии с Конвенцией конкретным мандатом информировать широкую общественность о Конвенции и ее целях.

13. Информация о вопросах существа, которыми занимается международный форум

23. На вебсайте Конвенции ЕЭК ООН по водам размещаются обширная содержательная информация о региональном сотрудничестве в области трансграничных вод и указатели связи с другими источниками информации, а также ссылки на официальные вебсайты речных комиссий.

14. Публикация оценок проектов

24. Корпорация североевропейских стран по финансированию природоохранных проектов оценивает все свои проекты до, во время и после завершения финансирования, ежегодно публикуя информацию об их совокупном воздействии на окружающую среду. Ежегодный доклад Корпорации о состоянии окружающей среды включает неофициальный доклад о собственной экологической нагрузке.

15. Специальное информационное подразделение

25. В структуре секретариата Барселонской конвенции создана информационная группа по вопросам, касающимся информационно-коммуникационной деятельности.

16. Перевод на национальные языки

26. Некоторые Стороны Конвенции, принятой в Эспо, обеспечили перевод Конвенции, Протокола по стратегической экологической оценке к ней и практических рекомендаций на свои национальные языки.

17. Подготовка информационных брошюр и публикаций

27. Департамент Всемирного банка по региону Восточной Азии и Тихого океана публикует сборник "Environment Monitor" в целях распространения имеющейся информации о ключевых экологических тенденциях в странах этого региона.

28. На вебсайте Международной конвенции об охране Альп (Альпийской конвенции) размещаются несколько публикаций и брошюр, тексты которых в печатном виде можно получить по соответствующему запросу.

18. Распространение электронных информационных бюллетеней

29. Департамент устойчивого развития Организации американских государств (ОАГ) рассылает (по электронной и обычной почте) информационные бюллетени об инициативах гражданского общества и ежеквартальный информационный бюллетень, содержащий обновленную информацию о его деятельности.

19. Одновременная рассылка документов Сторонам и неправительственным организациям

30. В рамках Конвенции по водам документы, объявления и другая информация в электронной форме рассылается одновременно ее Сторонам и НПО.

20. Использование средств массовой информации для распространения информации

31. Члены Комиссии по бассейну реки Сава (Комиссии по реке Сава) и ее секретариат дают интервью в газетах, по радио и на телевидении.

32. Организация по рыболовству в северо-западной части Атлантического океана (НАФО) проводит информационную политику, которая допускает присутствие журналистов на открытии и закрытии ее совещаний. НАФО выпускает пресс-релизы сразу же после своего ежегодного совещания.

33. На сессиях Конференции Сторон РКИКООН представители гражданского общества проводят брифинги для прессы, которые позволяют им высказывать их мнения о переговорах и содействуют переводу технического/дипломатического языка переговорного процесса в более доходчивую информацию.

34. В бюллетене "Earth Negotiations Bulletin" независимой экспертной службы Международного института устойчивого развития в бумажной и электронной форме излагается на бесплатной и ежедневной основе информация о совещаниях многих международных форумов.

21. Подготовка и повышение уровня осведомленности на национальном уровне

35. Международный фонд сельскохозяйственного развития осуществляет деятельность на уровне стран/проектов посредством проведения целевых учебных мероприятий для повышения уровня информированности об окружающей среде.

22. Использование вебсайтов для изложения подробной информации

36. В рамках Конвенции по водам проводится оценка трансграничных вод в регионе ЕЭК ООН. Эта оценка предоставляет в распоряжение общественности информацию о нагрузках на водные ресурсы, их состоянии и тенденциях, а также о политических мерах реагирования, принимаемых в целях решения водохозяйственных проблем. С оценкой можно ознакомиться на вебсайте Конвенции по водам.

37. На вебсайте Альпийской конвенции есть специальный раздел, который посвящен проблематике изменения климата и содержит самую разную информацию.

23. Использование электронных графических изображений для распространения информации

38. На вебсайте ЕКОСЗ размещена в электронном формате и в удобном для пользователей виде карта, которая содержит сведения о деятельности отдельных стран в поддержку выполнения обязательств, взятых на Конференциях министров по окружающей среде и охране здоровья. Эта карта регулярно обновляется и содержит также информацию о соответствующих мероприятиях НПО в отдельных странах.

24. Публикация документов о выполнении Сторонами их обязательств

39. С согласия Комитета и заинтересованных Сторон на вебсайте Конвенции, принятой в Эспо, ведется переписка между Комитетом и Сторонами в целях разъяснения подхода, используемого ее Комитетом по осуществлению.

25. Видеоконференции в Интернете и Интернет-трансляции

40. В Интернете транслируются многие мероприятия РКИКООН, включая пленарные заседания Конференции Сторон и Конференции Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Киотского протокола; официальные пресс-конференции; отдельные специальные и параллельные мероприятия; а также другие ключевые мероприятия, проводимые во время официальных сессий, в том числе заседания Исполнительного совета механизма чистого развития и Комитета по надзору за совместным осуществлением. Такое Интернет-вещание позволяет общественности получить более полное представление о данном процессе.

41. Отдел окружающей среды и устойчивого развития Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) изучает возможности организации видеоконференций и Интернет-трансляций в целях решения проблемы финансовых ограничений, связанных с расширением участия общественности в его деятельности.

26. Специальные мероприятия и фестивали

42. Секретариат Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН) организовал в 2006 году – в Международный год пустынь и опустынивания – многочисленные мероприятия в целях повышения уровня осведомленности, просвещения и наращивания потенциала. Например, были проведены совещание о роли гражданского общества в борьбе с опустыниванием, Международный симпозиум по проблемам опустынивания и миграции, а также кинофестиваль под девизом "Ночи в пустыне – сказки пустыни".

27. Регулярное обновление вебсайта, в том числе на многих языках

43. Секретариат РКИКООН постоянно пересматривает и улучшает свой вебсайт, с тем чтобы он был более содержательным и удобным для пользователей, что представляется сложной задачей, поскольку процесс климатических изменений становится все более техническим по своему характеру и охватывает все большее количество секторов экономики.

44. Международная организация по тропической древесине (МОТД) обновляет свой вебсайт на английском языке и продолжает работу по созданию версий на английском, испанском и японском языках.

В. Актуальные проблемы

45. Несмотря на активные усилия международных форумов, направленные на обеспечение доступа к информации, сохраняется целый ряд серьезных проблем, которые подробно описываются ниже.

1. Ограниченное финансирование

46. Отдел окружающей среды и устойчивого развития ЭСКАТО сообщает о том, что финансирование является главным ограничением для максимального расширения доступа к информации, особенно вследствие значительных расходов на перевод, который необходим ввиду многоязычия региона. Многие другие международные форумы разделяют эту озабоченность.

2. Ограниченный доступ к информационной технологии

47. Во многих странах региона Латинской Америки и Карибского бассейна, входящих в состав ОАГ, Интернет по-прежнему не является инструментом каждодневного пользования, особенно в небольших сельских населенных пунктах и общинах коренных жителей.

48. Секретариат Конвенции, принятой в Эспо, отметил, что распространение материалов по электронной почте в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии иногда ограничено из-за технических проблем.

49. Секретариат КБОООН сообщает о том, что различия между развитыми и развивающимися странами в доступе к информационной технологии представляют собой главное препятствие для широкого вовлечения гражданского общества в решение экологических проблем.

3. Изложение информации точным и объективным образом и в понятной для пользователей форме

50. Секретариат Карибской программы по окружающей среде (ЮНЕП-КПОС) сообщает о том, что одна из проблем заключается в изложении экологической информации в понятной для пользователей форме и точным образом. Зачастую экологические данные представляются в форме научных публикаций, которые не вызывают широкого интереса, или же могут излагаться в форме сенсационных новостей, что порождает их неверное толкование.

4. Многоязычие и значительные расходы на перевод

51. Секретариат Конвенции, принятой в Эспо, сообщает о том, что языковые барьеры являются препятствием для распространения экологической информации в данном регионе – препятствием, которое усугубляется ограниченным финансированием перевода на другие языки.

5. Отсутствие инфраструктуры для подготовки, анализа и распространения экологической информации

52. ЮНЕП-КПОС отмечает отсутствие надлежащей инфраструктуры для подготовки, анализа и распространения сведений в некоторых странах этого региона, нехватку качественных исходных экологических данных и информации и неадекватность механизмов компиляции, анализа, толкования и распространения данных.

III. Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды

A. Надлежащая практика

53. Участие общественности можно поощрять самыми разными способами. Некоторые из этих способов получили официальное признание путем включения положений о поощрении участия общественности в правила процедуры международных форумов или непосредственно в международные договоры. Кроме того, современные информационные технологии предоставляют целый ряд новых возможностей для поощрения участия общественности. Примеры

надлежащей практики поощрения участия общественности в деятельности международных форумов излагаются ниже.

1. Проведение открытых заседаний

54. Заседания Комитета всемирного наследия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) проводятся открыто, если Комитет не принимает иного решения. Бюро не может приостановить действие этого правила.

2. Доступ к документации совещаний

55. Правила процедуры Постоянного комитета Конвенции об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Бернской конвенции) обязывают направлять сессионные документы Договаривающимся сторонам и наблюдателям по крайней мере за месяц до начала соответствующего совещания.

3. Возможность получать неизданные рабочие документы и высказывать по ним замечания

56. В процессе подготовки к сессиям Совета управляющих ЮНЕП/Глобального форума министров аккредитированные организации гражданского общества имеют возможность получать неизданные рабочие документы одновременно с Комитетом постоянных представителей и представлять свои письменные замечания по этим документам в секретариат ЮНЕП для распространения среди правительств.

57. В ходе разработки своих норм безопасности МАГАТЭ размещает проекты норм на своем вебсайте для комментариев.

4. Право выступать, вносить предложения и поднимать процедурные вопросы

58. Правила процедуры, применяемые в рамках Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ, позволяют представителям НПО выступать, вносить предложения и поднимать процедурные вопросы наравне с представителями правительств и межправительственных организаций (однако лишь правительства обладают правом голоса).

5. Письменные заявления

59. Рамочная конвенция по охране и устойчивому развитию Карпат (Карпатская конвенция) определяет рамки сотрудничества и координации многосекторной политики, которые являются основой совместных стратегий по обеспечению устойчивого развития и форумом для диалога между всеми заинтересованными участниками. В этой связи наблюдателям разрешено распространять на заседаниях их письменные заявления.

6. Выступления по любым пунктам повестки дня

60. МОТД проводит политику, в соответствии с которой на открытые заседания может допускаться любой желающий, чтобы содействовать обсуждению любого пункта повестки дня. В повестку дня заседаний Совета регулярно включается пункт о вкладе наблюдателей.

7. Документы гражданского общества как часть официальной документации

61. Дискуссионные документы и документы, посвященные "приоритетным направлениям действий", которые готовят основные группы, участвующие в работе Комиссии Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (КУР), распространяются наряду с официальной документацией КУР на всех официальных языках Организации Объединенных Наций без редактирования их содержания.

8. Финансирование поездок представителей неправительственных организаций

62. Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ) оказывает финансовую помощь для покрытия путевых расходов представителей основных групп в целях обеспечения их участия в совещаниях.

9. Кто может участвовать

63. В правилах процедуры Совета управляющих ЮНЕП указывается, что международные НПО, проявляющие интерес к экологической проблематике, могут назначать своих представителей для присутствия на открытых заседаниях Совета управляющих и его вспомогательных органов в качестве наблюдателей.

64. Правила процедуры КБР предусматривают, что "любой орган или учреждение, будь то национальные или неправительственные" могут быть представлены наблюдателями на совещаниях Конференции Сторон и ее вспомогательных органов, за исключением тех случаев, когда против этого возражает по меньшей мере одна треть присутствующих на совещании Сторон.

65. В других международных форумах действуют иные требования, например установлено одно или более из следующих условий: наблюдатели должны обладать квалификацией по вопросам, охватываемым Конвенцией⁴, поддерживать цели форума⁵, иметь хорошо организованную внутреннюю структуру⁶, а также наличие или отсутствие права одной трети Сторон налагать вето на их участие.

10. Неправительственные организации в качестве официальных членов форума

66. В состав ЕКОСЗ входят три члена от НПО, которые представляют, соответственно, профессиональные союзы, здравоохранение и природоохранные органы. Есть также два делегата от молодежи. Другие соответствующие НПО приглашаются для участия в работе совещаний в качестве наблюдателей.

67. В рамках Альпийской конвенции действуют различные рабочие группы и платформы (восемь по состоянию на март 2011 года, и еще две будут созданы в соответствии с недавним решением последней Конференции Сторон). Эти рабочие группы и платформы готовят политические документы, которые затем

⁴ КБОООН, Конвенция о промышленных авариях, Бернская конвенция, Карпатская конвенция.

⁵ Конвенция о будущем многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-западной части Атлантического океана, Международная комиссия по охране реки Дунай, Международная комиссия по защите Рейна.

⁶ Хельсинкская комиссия, Международная комиссия по охране реки Дунай, Международная комиссия по защите Рейна.

утверждаются министрами. Конкретной деятельности рабочих групп и платформ содействует активное участие общественности (через посредство организаций, имеющих статус наблюдателей). Наглядными недавними примерами являются руководящие положения о небольших гидроэлектростанциях в Альпах и руководящие положения о поголовье крупных плодоядных животных, которые были приняты на последней Конференции Сторон и разработаны в тесном сотрудничестве с наблюдателями (природоохранными НПО и ассоциациями охотников).

11. Электронная консультационная платформа

68. С 2006 года ОАГ использует виртуальный консультационный форум для получения замечаний и рекомендаций от гражданского общества в рамках заседаний Межамериканского совещания министров и руководителей высокого уровня по вопросам устойчивого развития.

12. Параллельные мероприятия и презентации

69. Более половины параллельных мероприятий на Конференции Сторон РКИКООН организует гражданское общество. Кроме того, проводимые презентации позволяют НПО рассказывать об их деятельности в области изменения климата, публикациях и мнениях.

13. Сотрудничество международных форумов в целях поощрения участия общественности

70. В 2006 году Корпорация североευропейских стран по финансированию природоохранных проектов "Балтика-21" (НЕФКО), Северный инвестиционный банк (СИБ), ЕБРР, Банк развития Совета Европы и Европейский инвестиционный банк подписали Европейские природоохранные принципы (ЕПП), которые, в частности, направлены на распространение наилучшей практики Европейского союза в областях рационального использования окружающей среды, транспарентности, консультаций с общественностью и отчетности. Орхусская конвенция является одним из международных договоров, которые перечисляются в ЕПП среди вспомогательных документов.

14. Деление желающих принимать участие организаций общественности на "основные группы" или "категории"

71. Высокий уровень интереса гражданского общества к деятельности в рамках РКИКООН удовлетворяется посредством системы деления на категории. Организации гражданского общества могут принимать участие в рамках одной из девяти групп: предпринимательские и промышленные НПО; природоохранные НПО; фермеры; организации коренных народов; органы местного самоуправления и муниципальные организации; исследовательские и независимые НПО; профессиональные союзы; организации, занимающиеся женской и гендерной проблематикой; а также молодежные организации.

15. Поощрение участия групп с особыми интересами

72. ОАГ уделяет приоритетное внимание обеспечению участия представителей коренных народов в открытых консультациях.

73. КБОООН проводит конференции на темы "Женщины и опустынивание" и "Молодежь и опустынивание".

16. Участие общественности в основной деятельности международных форумов

74. В Севильской стратегии (1996 года) программы ЮНЕСКО "Человек и биосфера" (ЧИБ) рекомендуется, в частности, подготовить руководство по учету интересов заинтересованных сторон и всестороннему их привлечению к процессу планирования и принятия решений об управлении биосферными заповедниками и их использовании.

75. Несколько норм безопасности МАГАТЭ имеют отношение к участию общественности, особенно в том, что касается обеспечения защиты от радиации и ядерной безопасности, а также размещения объектов, на которых используются радиоактивные вещества или деятельность которых сопряжена с радиоактивностью, способной оказать воздействие на окружающую среду.

17. Специальные интерактивные заседания и "круглые столы"

76. Официальная программа совещаний в рамках КБООН предусматривает проведение двух открытых интерактивных заседаний, посвященных деятельности НПО.

77. Договаривающиеся стороны Барселонской конвенции учредили Средиземноморскую комиссию по устойчивому развитию – форум для диалога по проблемам устойчивого развития и консультативный орган Договаривающихся сторон. В совещаниях Комиссии и ее деятельности на равноправной основе с Договаривающимися сторонами Конвенции могут участвовать НПО, социально-экономические субъекты, академические и исследовательские институты и другие заинтересованные стороны.

78. Межамериканский банк развития (МАБР) организует ежегодные общерегиональные совещания, на которые приглашаются представители гражданского общества для встречи с президентом Банка и его должностными лицами в целях обсуждения важных и вызывающих беспокойство вопросов. Итоги совещаний распространяются среди сотрудников Банка и широкого круга НПО.

79. Африканский банк развития (АфБР) учредил совместный с НПО Комитет в качестве официального и постоянного форума для поощрения диалога с НПО.

18. Конференции заинтересованных сторон

80. В 2006 и 2007 годах были проведены конференции заинтересованных сторон в целях содействия привлечению общественности и других секторов к разработке Плана действий Комиссии по защите морской среды Балтийского моря (Хельсинкской комиссии/ХЕЛКОМ). Эти конференции были направлены на получение информации и принятие обязательств на местном, национальном и региональном уровнях, а также на привлечение частного сектора.

19. Встречи представителей гражданского общества и высокопоставленных представителей международных форумов

81. Механизм чистого развития РКИКООН официально закрепил практику проведения Исполнительным советом Механизма чистого развития встреч с наблюдателями, на которых они могут задавать свои вопросы и получать на них ответы.

82. Как упоминалось ранее (см. пункт 78 выше) МАБР организует ежегодные общерегиональные совещания, на которых президент Банка и его должностные лица обсуждают с представителями гражданского общества важные вопросы.

20. Вебплатформы для обмена информацией

83. Европейские члены программы ЮНЕСКО ЧИБ создали вебплатформу ЕвроЧИБ для более систематического обмена информацией о совместных мероприятиях в сети.

21. Оценка аспектов участия в предлагаемых проектах

84. В соответствии с Руководством по управлению программами и проектами ЭСКАТО концепция каждого проекта ЭСКАТО должна быть рассмотрена группой по обеспечению качества, которая оценивает концепцию исходя из того, был ли применен в ходе разработки проекта основанный на массовом участии подход и были ли точно определены соответствующие партнеры по проекту.

22. Официальная политика по вопросам участия общественности

85. Стратегия МАБР по поощрению участия гражданского общества в деятельности Банка определяет обязательства и подход Банка в отношении участия общественности и транспарентности его деятельности в целом, в том числе в вопросах, касающихся окружающей среды и устойчивого развития.

86. Подготовленное для сотрудников Азиатского банка развития Руководство по проведению консультаций и участию (2006 года) направлено на то, чтобы помочь им привлекать к деятельности Банка заинтересованные стороны.

23. Официальный обзор политики в отношении гражданского общества

87. До начала сессии Совещания Сторон Барселонской конвенции 2007 года был проведен обзор осуществляемой в рамках Конвенции стратегии партнерства с гражданским обществом, включая ее критерии, условия и эффективность, по завершению которого на этой сессии для рассмотрения Договаривающимися сторонами было представлено соответствующее предложение. В ходе этого обзора учитывались положения Алма-Атинского руководства, принятого в рамках Орхусской конвенции.

24. Руководство по участию гражданского общества

88. ОАГ разработала Руководство по участию гражданского общества в деятельности ОАГ, в котором четко разъясняются возможные способы участия и сотрудничества НПО в деятельности ОАГ и формулировании ее политики (размещено на сайте <http://www.civil-society.oas.org/>).

25. Механизмы участия общественности в подготовительных этапах международных форумов

89. В 1997 году КУР создала свой "механизм организации партнеров" для охвата основных групп в общемировом масштабе. В рамках этого механизма руководящая группа по организации партнеров от каждой основной группы проводит консультации с сетями групп для подготовки "дискуссионного документа" или документа, посвященного "приоритетным направлениям деятельности" (в зависимости от года цикла осуществления), который представляет собой общую платформу для каждого сектора. Секретариат КУР сообщает о том, что такой подход позволяет секретариату и Бюро более оперативно консультироваться с основными группами в ходе подготовительного этапа КУР и организовывать участие основных групп на более гармоничной, целенаправленной и скоординированной основе в ходе самой сессии.

В. Актуальные проблемы

90. Хотя международные форумы используют самые разные инновационные способы поощрения участия общественности в их деятельности, сохраняется ряд серьезных актуальных проблем. Проблемы, выявленные международными форумами, подробно излагаются ниже.

1. Политическая воля

91. Секретариат ФООНЛ отмечает, что правила и положения Организации Объединенных Наций об участии НПО могут быть истолкованы государствами-членами как в более широком, так и в более узком смысле и что это может либо расширять, либо ограничивать участие основных групп в официальных совещаниях.

92. НЕФКО сообщает, что в некоторых из целевых стран проблемы возникают из-за слабого интереса правительств к вопросам окружающей среды, коррупции, неразвитости институциональных процедур, законодательства и правоприменения.

93. ЮНЕП-КПОС отмечает, что отсутствует, возможно, культура использования экологических данных и информации в процессе принятия решений и что у директивных органов, вероятно, существуют другие социально-экономические приоритеты, не связанные с природоохранными вопросами.

2. Ограниченное финансирование

94. Ограниченность финансовых ресурсов, выделяемых на поддержку участия общественности в их деятельности, была определена рядом международных форумов в качестве одной из главных проблем. Секретариат КБР отмечает, что речь, в частности, идет о НПО и общинах коренных народов и местных общинах из развивающихся стран и стран с переходной экономикой и что это привело к недопредставленности НПО из развивающихся стран и стран с переходной экономикой на некоторых совещаниях. На седьмой сессии Конференции Сторон КБР (Куала-Лумпур, февраль 2004 года) был учрежден учредило механизм добровольного финансирования в целях содействия участию общин коренных народов и местных общин в совещаниях, проводимых в рамках Конвенции, причем особое внимание было уделено общинам из развивающихся стран, стран с переходной экономикой и малых островных развивающихся государств.

3. Обеспечение представительности

95. Отдел окружающей среды и устойчивого развития ЭСКАТО отмечает, что при рассмотрении тех или иных вопросов крайне важно учитывать и отражать точки зрения широкого круга заинтересованных сторон в целях смягчения существующих на практике ограничений для участия на международном уровне.

4. Содействие участию групп с особыми интересами

96. ЕКОСЗ указывает на то, что содействие участию групп с особыми интересами – в его случае речь идет о привлечении молодежи – может приводить к возникновению трудностей, в частности в связи с созданием механизмов и финансированием содействия такому участию.

97. Центр мирового наследия ЮНЕСКО заявляет, что важнейшей проблемой является доступ к принятию решению на местном уровне, т.е. по месту житель-

ства, и что необходима транспарентность процессов, чтобы население чувствовало себя партнером в управлении по месту жительства.

5. Нестабильный или низкий уровень участия и информированности гражданского общества

98. Целый ряд международных форумов, например Комиссия Организации Объединенных Наций по науке и технике в целях развития, Средиземноморский план действий и Комитет ЕЭК ООН по экологической политике, отмечают, что участие в их мероприятиях находится на довольно низком уровне и в некоторых случаях обеспечивается в основном за счет финансирования по линии секретариата. Комиссия по реке Сава сообщает, что одной из проблем является также плохая информированность общественности.

99. Отдел устойчивого развития АфБР констатирует, что в целом ряде стран НПО и гражданское общество либо не существуют, либо имеют ограниченное влияние.

6. Высокий уровень участия гражданского общества

100. Секретариат РКИКООН указывает на то, что проводимые им мероприятия привлекают многих тысяч участников и что секретариат сталкивается с проблемами, связанными с правильным ориентированием такой заинтересованности для обеспечения позитивного вклада в его деятельность. Он сообщает, что развитие системы сотрудничающих организаций способствовало представленности различных точек зрения и, соответственно, внесению вклада на основе принципов справедливости и прозрачности.

101. Секретариат процесса ЕЭК ООН "Окружающая среда для Европы" сообщает о том, что основные проблемы, с которыми он сталкивается, носят в основном практический характер, например ограниченная вместимость залов заседаний.

102. Международная китобойная комиссия разработала Кодекс поведения НПО в целях предотвращения любого неконструктивного участия гражданского общества.

7. Участие общественности в осуществлении и оценке проектов и планов работы

103. Отдел устойчивого развития АфБР отмечает, что расширение участия общественности за рамки разработки проектов, включая этапы осуществления и оценки, порождает проблемы.

8. Ограниченные временные рамки

104. Европейская комиссия, выступая в своем качестве Стороны Соглашения Котону между Европейским союзом и государствами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (Соглашение Котону), констатирует, что обычно время для подготовки страновых экологических обзоров ограничено и что это сужает возможности для конструктивного привлечения гражданского общества к решению природоохранных проблем.

9. Координация несовпадающих интересов и разных уровней профессиональной квалификации

105. Секретариат Комиссии по реке Сава отмечает, что участники процесса могут иметь различные уровни знаний или профессиональной квалификации, например по техническим вопросам, социальным или экономическим проблемам, и что интеграция этих различных навыков имеет крайне важное значение.

106. Секретариат Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (Тегеранской конвенции) констатирует, что на эффективное участие может негативно влиять отсутствие координации усилий между самими НПО.

107. Секретариат НАФО указал на то, что для сохранения ресурсов рыболовства необходимо, возможно, обеспечить какой-либо баланс в плане согласования потенциально противоречащих друг другу интересов различных субъектов.

10. Отсутствие ясных правил об участии общественности как на национальном, так и на международном уровнях

108. Секретариат Тегеранской конвенции сообщает о том, что во время переговоров по Конвенции и Протоколам к ней отсутствие четких, прозрачных и согласованных на региональном уровне правил об участии и статусе наблюдателей очень часто препятствовало достижению цели, заключавшейся в обеспечении максимально возможного участия соответствующих НПО.

109. ЕБРР отмечает, что, хотя его собственная политика допускает возможность участия общественности в осуществлении его проектов, она не обеспечивает принятие надлежащего законодательства, гарантирующего внесение вклада заинтересованными сторонами на национальном уровне.

11. Обеспечение права на свободу выражения мнений и собраний

110. НПО, принимавшие участие в публичных акциях и демонстрациях на таких международных форумах, как совещания в рамках РКИКООН, сообщают о том, что условия их проведения не соответствуют, по их мнению, международным стандартам. Они полагают, что эти условия ограничивают права на свободу выражения мнений и мирных собраний. Места проведения мероприятий НПО, в частности небольших публичных акций и демонстраций, были строго ограничены и не имели надлежащего доступа к директивным органам. Это, а также требование о регистрации мероприятий за 48 часов до их начала, рассматриваются как фактор, ограничивающий способность НПО вносить практический вклад в текущие переговоры и эффективно высказывать по ним свои соображения. Содержание выступлений во время этих акций также ограничивается такими дополнительными требованиями, как запрещение использовать конкретные ссылки или выдавать себя за другое лицо.

12. Наращивание потенциала

111. Некоторые природоохранные соглашения имеют столь глобальное значение, что к осуществляемому процессу продолжают присоединяться все новые НПО. Многие из них не имеют опыта участия в межправительственных процессах и нуждаются в руководстве по методам взаимодействия. Секретариат РКИКООН отмечает, что наиболее эффективным образом эту задачу решают при поддержке секретариата и квалифицированном информировании о процессе те НПО, которые уже принимают участие в такой деятельности.

13. Оценка эффективности участия общественности

112. Секретариат ЮНЕП-СПД сообщает о том, что эффективность участия общественности на региональном уровне с трудом поддается оценке.

IV. Процедуры обзора по вопросам, касающимся окружающей среды

113. Двумя важными нововведениями на международных форумах в отношении доступа к правосудию стало создание механизмов обеспечения соблюдения в рамках некоторых многосторонних природоохранных соглашений и учреждение независимых механизмов обзора рядом международных финансовых учреждений.

1. Механизмы обеспечения соблюдения многосторонних природоохранных соглашений

114. Участие общественности повышает легитимность и эффективность процесса обзора соблюдения и укрепляет доверие общественности к этому процессу. Общественность может участвовать в процессе обзора соблюдения либо прямым, либо косвенным образом. Так например, прямое участие общественности может включать предоставление права на назначение членов органа по обзору соблюдения. До настоящего времени это допускается лишь в рамках Орхусской конвенции.

115. Другим важным способом прямого привлечения общественности является предоставление права задействовать механизм обеспечения соблюдения. Прямое привлечение может также включать предоставление общественности возможности присутствовать на заседаниях механизма обеспечения соблюдения и выступать на них. Бернская конвенция, Альпийская конвенция и Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по водам наделяют общественность правом поднимать касающиеся соблюдения вопросы в соответствующих механизмах обеспечения соблюдения и присутствовать и выступать на их заседаниях.

116. Косвенное привлечение общественности может включать в себя предоставление общественности права на доступ к информации по таким находящимся на рассмотрении вопросам, как текущий статус процедур, и на доступ к документам о соблюдении, в том числе получение в надлежащем порядке доступа к сделанным выводам, а также предоставление права комментировать назначения в Комитет. Механизм обеспечения соблюдения Протокола по проблемам воды и здоровья допускает такое косвенное участие общественности. Кроме того, общественность можно косвенным образом привлекать к принятию любых последующих мер в целях реализации выводов, сделанных в рамках механизма обеспечения соблюдения, на национальном уровне.

2. Механизмы возмещения в международных финансовых учреждениях

117. В целом ряде международных финансовых учреждений (МФУ) существуют независимые механизмы обзора, с помощью которых местные жители, полагающие, что тот или иной проект, финансируемый каким-либо конкретным МФУ, причинил им ущерб, могут пожаловаться на то, что данное МФУ не следовало своей собственной политике. Например, такие независимые механизмы обзора созданы в АфБР, МАБР и ЕБРР.

Приложение

Список международных форумов, принявших участие в консультационном процессе Орхусской конвенции

Африканский банк развития (АфБР)

Азиатский банк развития (АзБР)

Корпорация северо-европейских стран по финансированию природоохранных проектов "Балтика-21" (НЕФКО)

Комиссия по защите морской среды Балтийского моря (Хельсинкская комиссия/ХЕЛКОМ)

Карибская программа по окружающей среде (КПОС)

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Конвенция ЮНЕСКО о всемирном наследии)

Конвенция о биологическом разнообразии (КБР)

Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Бернская конвенция)

Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных (КМВ/Боннская конвенция)

Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция, принятая в Эспо)

Конвенция о будущем многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-западной части Атлантического океана (НАФО)

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (КТЗВБР)

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам)

Конвенция об охране Альп (Альпийская конвенция)

Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция промышленных аварий)

Соглашение Котону между Европейским союзом и государствами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (Соглашение Котону)

Осуществляемый на уровне министров процесс "Окружающая среда для Европы"

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)

Европейский комитет по окружающей среде и охране здоровья (ЕКОСЗ)

Рамочная конвенция по защите морской среды Каспийского моря (Тегеранская конвенция)

Рамочная конвенция по охране и устойчивому развитию Карпат (Карпатская конвенция)

Межамериканский банк развития (МАБР)
Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)
Международная организация гражданской авиации (ИКАО)
Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД)
Международная комиссия по защите Рейна (МКЗР)
Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР)
Международная морская организация (ИМО)
Международный валютный фонд (МВФ)
Международная организация по тропической древесине (МОТД)
Международная китобойная комиссия (МКК)
Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии (МКВК)
Организация американских государств (ОАГ)
Комиссия по бассейну реки Сава (Комиссия по реке Сава)
Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ)
Комиссия Организации Объединенных Наций по науке и технике в целях развития (КНТРООН)
Комиссия Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (КУР)
Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН)
Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)
Комитет ЕЭК ООН по экологической политике
Комитет ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию
Комитет ЕЭК ООН по устойчивой энергетике
Программа Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры "Человек и биосфера" (программа ЮНЕСКО – ЧИБ)
Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)
Средиземноморский план действий ЮНЕП (ЮНЕП-СПД)
Форум Организации Объединенных Наций по лесам (ФООНЛ)
Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН)
Группа Всемирного банка
