


**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

**Рабочая группа Сторон**
**Тринадцатое совещание**

Женева, 9–11 февраля 2011 года

Пункт 3 а) предварительной повестки дня

**Вопросы существа: участие общественности  
в международных форумах**
**Доклад о работе пятого совещания Целевой группы по  
участию общественности в международных форумах\***
**Содержание**

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–6	2
II. Утверждение повестки дня.....	7	2
III. Предоставление отчетности согласно пункту 7 статьи 3 Конвенции в национальных докладах об осуществлении.....	8	3
IV. Проект публикации о результатах консультаций по Алматинскому руководству по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах .....	9	3
V. Пропаганда на заинтересованных международных форумах .....	10	3

**Приложение**

Резюме Председателя Рабочего совещания по опыту, накопленному в области поощрения применения принципов Орхусской конвенции на международных форумах .....	4
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

\* Настоящий документ был представлен с опозданием в результате нехватки персонала в секретариате.

## I. Введение

1. Пятое совещание Рабочей группы по участию общественности в международных форумах, которая была учреждена Совещанием Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), состоялось в Женеве 29 июня 2010 года.

2. На Совещании присутствовали эксперты, назначенные правительствами Австрии, Армении, Беларуси, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Германии, Грузии, Испании, Италии, Кыргызстана, Латвии, Республики Молдова, Словакии, Туркменистана, Узбекистана, Украины, Финляндии, Франции, Чешской Республики и Эстонии. На Совещании был также представлен Европейский союз (ЕС).

3. На Совещании присутствовали представители секретариата Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы и Регионального экологического центра Молдовы.

4. Были представлены следующие Орхусские центры: Орхусский центр – Грузия (Грузия), Информационный центр Орхусской конвенции (Кыргызстан) и Ресурсный Орхусский центр (Таджикистан).

5. Были представлены следующие неправительственные организации (НПО): Глобальная организация законодателей за сбалансированную окружающую среду в Европе (ГЛОБЕ); экологическая НПО "Биософия" (Армения); НПО "Центр поддержки общественностью окружающей среды" (ЕРАС) (Армения); НПО по вопросам экологии и культуры "Хазер" (Армения); Экобюро (Австрия); Тета "Хазри" (Азербайджан); Грузинская ассоциация экологического и биологического мониторинга (Грузия); "Движение зеленых Грузии"/"Друзья Земли – Грузия" (Грузия); Женщины Европы за общее будущее (WECF) (Германия); Аналитическое экологическое агентство "Женщины за окружающую среду" (Казахстан); Публичный фонд "Региональный центр развития" (Кыргызстан); Кишиневское отделение экологического движения Молдовы (Республика Молдова); Международная экологическая ассоциация защитников рек ЭКОТИРАС (Республика Молдова); НПО "Терра-1530" (Республика Молдова); Уральский экологический союз (Российская Федерация); "Справедливость на Земле" (Швейцария); "Север-Юг XXI" (Швейцария); Международная благотворительная организация "Зеленое досье" (Украина); Ресурсный и аналитический центр "Общество и окружающая среда" (Украина) и "Друзья Земли" (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии).

6. В работе Совещания также участвовали организации академических и деловых кругов, "Арктический центр", Университет Лапландии (Финляндия) и "ЕвропаБио" (Бельгия).

## II. Утверждение повестки дня

7. Целевая группа утвердила свою повестку дня, которая приводится в неофициальном документе, размещенном на вебстранице Целевой группы (<http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm>).

### **III. Предоставление отчетности согласно пункту 7 статьи 3 Конвенции в национальных докладах об осуществлении**

8. Целевая группа высказала замечания по проекту элементов для надлежащего инструмента предоставления отчетности согласно пункту 7 статьи 3 Конвенции, подготовленному для обсуждения Целевой группой с учетом замечаний, сделанных Целевой группой на ее четвертом совещании (Женева, 6 июля 2009 года). Целевая группа приняла решение препроводить проект элементов Комитету по соблюдению для представления замечаний на его двадцать девятом совещании (21–24 сентября 2010 года) до представления предложения тринадцатому совещанию Рабочей группы Сторон для рассмотрения.

### **IV. Проект публикации о результатах консультаций по Алматинскому руководству по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах**

9. Целевая группа представила свои замечания по плану проекта публикации, содержащего оценку результатов процесса консультаций по Алматинскому руководству по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах (ECE/MP.PP/2005/2/Add.5), которые были проведены в ходе последнего межсессионного периода, и приняла решение доработать публикацию в свете замечаний, представленных на совещании.

### **V. Пропаганда на заинтересованных международных форумах**

10. Целевая группа обсудила предложение в отношении проведения рабочего совещания с другими заинтересованными международными форумами в начале 2011 года. Целевая группа выразила желание приглашать представителей РККОООН и международных финансовых учреждений в качестве ключевых участников рабочего совещания.

## Приложение

### **Резюме Председателя Рабочего совещания по опыту, накопленному в области поощрения применения принципов Орхусской конвенции на международных форумах,**

которое состоялось во вторник, 29 июня 2010 года, в Женеве

#### **I. Введение**

1. Рабочее совещание было приурочено к пятому совещанию Целевой группы по участию общественности в международных форумах, в ходе которых Сторонам, НПО, представителям заинтересованных международных форумов и другим экспертам было предложено поделиться своим опытом в области содействия применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах. В ходе Рабочего совещания, которое состояло из четырех заседаний, был заслушан ряд сообщений и проведено открытое обсуждение (см. повестку дня по адресу: <http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm>).

2. Экспертам было предложено сформулировать рекомендации в конце каждого заседания. Рабочее совещание завершилось заключительными замечаниями Председателя.

#### **II. Участие общественности на национальном уровне до и после совещаний международных форумов**

3. Грузия сообщила, что она использует практику включения представителей НПО в правительственные делегации. Алматинское руководство было переведено на грузинский язык и распространено по электронным средствам информации среди соответствующих заинтересованных сторон, а также координационных центров экологических конвенций и международных организаций. Правительство тесно сотрудничает с НПО "Орхусский центр – Грузия" в отношении разработки будущих планов распространения информации, касающейся международных форумов. Вебсайт Орхусского центра ежедневно обновляется и содержит информацию обо всех природоохранных конвенциях, стороной которых является Грузия. В дальнейшие планы ведения вебсайта входит включение информации о крупных международных совещаниях, касающихся охраны окружающей среды, а также основных документов, принятых на этих совещаниях. Хотя Грузия не оказывает финансовой поддержки НПО, она предоставляет общественности другие возможности участия путем распространения информации, обеспечения удобного доступа к ней и возможности участвовать в международных мероприятиях. Правительство назначило представителя НПО в комитеты по соблюдению как Орхусской конвенции, так и ее Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей. В качестве успешного примера оказания содействия участию общественности в международных форумах (УОМФ) можно отметить проведение на национальном уровне в Грузии в сотрудничестве с секретариатом Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих

птиц (Рамсарская конвенция), Министерством по охране окружающей среды информационно-пропагандистской кампании в связи с сорок первым совещанием Постоянного комитета Рамсарской конвенции, состоявшимся в Грузии в апреле 2010 года. Информация распространялась за несколько месяцев до начала конференции в целях повышения уровня осведомленности общественности о важности водно-болотных угодий. Все НПО, проявляющие интерес к этому вопросу, имели возможность присутствовать на этой конференции, а некоторые более активные НПО сами приняли участие в самой кампании. Информация о конференции была передана по основным телевизионным каналам; был также снят специальный фильм, иллюстрирующий большое значение водно-болотных угодий. Проводились лекции и семинары для молодежи и студентов по вопросам охраны водно-болотных угодий, а также была организована выставка детских рисунков. Правительство обеспечило льготный тариф на проживание в гостиницах и бесплатный транспорт в районе проведения конференции для содействия участию НПО.

4. Армения сообщила, что она при содействии правительства Германии осуществляет проект по созданию базы данных с целью выявления НПО, которые будут приглашаться для участия в консультациях по вопросам планирования, политики и принятия решений в области охраны окружающей среды. Эта база данных, среди прочего, будет содержать информацию об основных целях и задачах НПО, их областях деятельности и сведения об их донорах. В Армении НПО ЕРАС уже располагает своей собственной базой данных НПО с указанием областей их деятельности, которую ЕРАС использует при составлении списка организаций, приглашаемых для участия в различных совещаниях и мероприятиях.

5. Босния и Герцеговина сообщила о проблемах, с которыми она сталкивается при оказании содействия УОМФ, включая неукомплектованность кадрами министерств, отсутствие финансирования для участия представителей гражданского общества и низкую степень осведомленности общественности о международных форумах. В будущем она планирует улучшить распространение информации о международных форумах среди общественности, включая создание Орхусских центров в стране, проведение семинаров и профессиональной подготовки. Босния и Герцеговина включила двух представителей НПО в свою делегацию на Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата (Копенгаген, декабрь 2009 года), а также представителей молодежи и средств массовой информации. НПО для обеспечения своего участия в мероприятиях получили финансирование из внешних источников. НПО также привлекались к мероприятиям, предложенным в рамках последующей деятельности по итогам этой Конференции. Данный опыт принес положительные результаты и будет задействован в будущем. В настоящее время в стране осуществляются два экологических проекта, относящихся к УОМФ: первый проект финансируется ОБСЕ и реализуется в сотрудничестве с Региональным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы; Босния и Герцеговина также сотрудничает в рамках регионального проекта по осуществлению Орхусской конвенции, который финансируется ЕС. Хотя основной целью этих проектов является содействие осуществлению Орхусской конвенции в целом, второй их целью является расширение УОМФ по природоохранной тематике.

6. Республика Молдова отметила, что она испытывала многие из трудностей, о которых сообщила Босния и Герцеговина в отношении оказания содействия УОМФ. Кроме того, в последние годы уровень интереса НПО к различным международным форумам, как представляется, снижается, возможно, вследствие недостаточности финансовой поддержки. Хотя в настоящее время

не существует ведомственного вебсайта, информирующего НПО о деятельности международных форумов, правительство надеется создать такой вебсайт к следующему Совещанию Сторон Конвенции. Правительственные информационно-координационные центры, располагающие информацией о международных форумах, могут приглашать общественность к участию; вместе с тем отсутствует механизм обмена между сотрудниками их опытом в деле привлечения общественности к участию. Представители НПО включались в национальные делегации, например на Конференции по изменению климата в Копенгагене. Правительству хотелось бы получить отзывы от НПО по результатам такого участия.

7. Туркменистан сообщил, что в марте 2010 года он организовал у себя международный форум по рациональному использованию водных ресурсов. В этом форуме приняли участие ученые, НПО и представители гражданского общества, а также международные организации, например Программа по окружающей среде Организации Объединенных Наций (ЮНЕП) и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). В 2009 году Туркменистан приступил к осуществлению регионального проекта, связанного с Орхусской конвенцией и ее применением в Центральной Азии, в котором особое внимание уделяется трансграничному сотрудничеству в области принятия решений по охране окружающей среды. Результатом этого проекта стали два набора руководящих принципов – один для представителей гражданского общества и другой для правительств. Один из реализуемых в настоящее время проектов направлен на повышение роли молодежи в устойчивом развитии региона Каспийского моря. Все пять прикаспийских государств принимают участие в этом проекте, и в его реализации могут принять участие любые физические и юридические лица.

8. Аналитическое агентство "Женщины в защиту окружающей среды" (Казахстан) сообщило, что в Казахстане все еще отсутствует четкая политика и процедуры в отношении доступа к информации и УОМФ. Должностные лица в целом плохо осведомлены о Конвенции, и в том числе о содержании пункта 7 статьи 3, и не имеют четкого представления о том, что означает на практике положение "способствует применению принципов настоящей Конвенции на международных форумах". Должностные лица не склонны рассматривать НПО в качестве потенциальных союзников, способных оказать поддержку их деятельности на международных форумах. Существует потребность в финансировании УОМФ, которое покрывало бы не только дорожные расходы представителей НПО для участия в работе международных форумов, но также и позволяло финансировать небольшие проекты по повышению уровня осведомленности и потенциала НПО на национальном уровне с целью их участия в международных форумах. Проблема многих постсоветских стран заключается в ограниченности механизмов участия общественности и отсутствии у общественности привычки принимать участие в международных мероприятиях и понимании того, какую пользу может принести их участие. Так, например, что касается химической безопасности, то НПО приходилось тратить много времени для того, чтобы обнаружить соответствующую информацию в целях мониторинга осуществления различных конвенций в области химической безопасности и подготовиться к совещаниям международных форумов по этому вопросу. Правительство не предоставляло доступа ко всем документам, включая отчеты совещаний, которые относились к принципиальным вопросам в области химической безопасности. Даже само Министерство охраны окружающей среды зачастую не было в курсе того, какие проекты по химической безопасности осуществляются в настоящее время в Казахстане. Правительство подготовило План действий по осуществле-

нию Стокгольмской конвенции, однако информация об этом плане не была опубликована. Национальная программа по безопасному обращению с химическими веществами Казахстана была размещена в Интернете в течение весьма короткого периода времени.

9. Международная благотворительная организация "Зеленое досье" (Украина) отметила, что в такой молодой демократии, каковой является Украина, быстрые изменения в ведомствах и нехватка финансирования привели к тому, что НПО часто являются инициаторами УОМФ, например, путем предоставления информации правительственным учреждениям, поиска финансирования для них и убеждениями чиновников принять участие в международных форумах. Вместе с тем, несмотря на неоднократные попытки украинских НПО, ведомства, которые не занимаются вопросами окружающей среды, например Министерства транспорта и здравоохранения, а также Министерство культуры и туризма, неохотно идут на сотрудничество с общественностью в отношении участия в международных форумах. На официальных вебсайтах украинских министерств отсутствовала информация о возможностях УОМФ даже в отношении Конференции по изменению климата в Копенгагене, в которой приняла участие многочисленная делегация украинских НПО, или Конвенции по защите и устойчивому развитию Карпат (2003 год), в случае которой чиновники министерств и представители НПО совместно работали в течение многих лет.

10. Представитель НПО "Центр поддержки общественностью окружающей среды" (Армения) заметил, что, поскольку многие НПО не могут по финансовым причинам сами принимать участие в работе международных совещаний, широкое привлечение заинтересованных сторон к работе на подготовительном этапе повышает доверие к тем НПО, которые были отобраны для участия на международном уровне. Широкое использование средств электронной информации и средств массовой коммуникации на подготовительном этапе, т.е. до проведения заседаний международных форумов, имеет важное значение для повышения уровня осведомленности общественности. Орхусские центры также играют полезную роль в доведении имеющейся информации до сведения местных общин, например через свои вебсайты. В некоторых случаях правительства и НПО не способны обеспечить эффективную связь между международными форумами и широкой общественностью. Это может быть обусловлено нехваткой людских или финансовых ресурсов, а также плохой организацией сотрудничества. Поэтому Руководство для Орхусских центров по содействию передаче информации общественности в отношении международных форумов могло бы оказать ценную помощь. У НПО отсутствуют соответствующие критерии и методология оценки эффективности своего участия в международных форумах. Было бы весьма полезно разработать критерии оценки УОМФ и соответствующую методологию.

### **Рекомендации в отношении участия общественности на национальном уровне до и после совещаний международных форумов**

11. В ходе выступлений и последующего открытого обсуждения участники сформулировали следующие рекомендации:

а) полезной темой будущего семинара могло бы стать сотрудничество между правительствами и НПО в отношении УОМФ;

б) НПО могут способствовать наращиванию потенциала в области УОМФ на национальном уровне. С точки зрения расширения возможностей участия общественности в международных форумах было бы полезно наладить партнерство между донорами и сетью НПО, например Европейским ЭКО-Форумом;

в) необходимо обеспечить проведение учебных заседаний для гражданских служащих, координаторов Орхусских центров и НПО по применению Алматинского руководства;

г) было бы целесообразно сформулировать правила процедуры в отношении укрепления сотрудничества между государственными властями и общественностью, в том что касается УОМФ;

д) государственные организации, возможно, пожелают создать и вести базу данных о специализированных НПО, экспертах, средствах массовой информации и других заинтересованных сторонах в целях содействия эффективному участию общественности. При создании базы данных государственным организациям следует инициативно вести поиск соответствующих заинтересованных участников и проявлять готовность включать в эти базы НПО и других представителей общественности, которые выражают такое желание. Кроме того, НПО могут сами пожелать вести свою собственную базу данных о НПО, с тем чтобы иметь удобную возможность определять, кого приглашать для участия в организуемых "круглых столах" или другие возможности участия.

### **III. Внутренняя координация в рамках правительственных ведомств и между ними в отношении участия общественности в международных форумах**

12. НПО "Экобюро" (Австрия) представила свой исследовательский проект по оценке практики Австрии в области УОМФ, который был реализован благодаря финансированию со стороны Министерства по охране окружающей среды Австрии с июля по декабрь 2009 года. Цель проекта заключалась в повышении уровня осведомленности от Алматинского руководстве в Австрии и в разработке рекомендаций по эффективному осуществлению положений Руководства в будущем. В ходе проекта проводились собеседования с различными координационными центрами Австрии в рамках Министерства охраны окружающей среды и Министерства иностранных дел, а также с НПО Австрии в отношении различных международных форумов. Результаты проекта были представлены на рабочем совещании заинтересованных сторон, которое также сформулировало рекомендации для практических работников. Результаты проекта распространялись в информационной записке и были опубликованы в австрийском экологическом вестнике.

13. Общие результаты осуществления проекта говорят о том, что уровень участия общественности характеризуется значительными различиями в зависимости от темы международного форума (например, биоразнообразие или ядерная безопасность) и от уровня участников. Подходы к участию общественности разнятся в зависимости от департамента Министерства по охране окружающей среды и в еще большей степени в зависимости от характера ведомства (Министерство по охране окружающей среды, другие министерства или Министерство иностранных дел). Для обеспечения участия в международных форумах весьма важны личные контакты и взаимное доверие. Хотя многие участники



исследования знали об Орхусской конвенции, они не имели представления об Алматинском руководстве. Вместе с тем практика ведения дел в Австрии в основном соответствует положениям Руководства. Поскольку Австрия входит в ЕС, многие из ее международных переговоров проводятся в Брюсселе, и поэтому в Австрии существует небольшое число НПО, которые занимаются вопросами, имеющими отношение к международным форумам на национальном уровне.

14. Что касается доступа к информации, то по результатам проекта был сделан вывод об отсутствии формализованных процедур активного распространения информации о международных форумах на национальном уровне. Однако такое распространение осуществляется неформальным образом. Часто очень важное значение имеют личные контакты. В целом доступ к информации обеспечивается, за исключением координации на уровне ЕС. Ознакомление с документами, включая проекты документов и сессионные документы, выглядит более сложным, чем получение экологических данных.

15. Что касается участия общественности, то НПО, задействованное в данном исследовании, сообщили, что отсутствие формализованных процедур ведет к тому, что качество участия общественности характеризуется значительными различиями в зависимости от обсуждаемой темы и уровня участников. Австрийские должностные лица считают, что участие общественности играет весьма положительную роль, хотя в некоторых случаях трудно найти НПО, которые заинтересованы или имеют возможность участвовать в конкретных международных форумах. Что касается оказания финансовой поддержки, то здесь отсутствуют какие-либо официальные правила; вместе с тем обычно оплачиваются дорожные расходы одного представителя НПО, хотя ограничения государственного бюджета говорят о том, что будущее финансирование выглядит менее определенным. По мнению НПО, финансирование их участия в международных форумах должно обеспечиваться обязательным механизмом, вместе с тем австрийская гражданская служба так не считает.

16. Результаты исследования показали, что присутствие представителей НПО в делегациях страны на международных форумах способно обогатить рассмотрение и понимание правительством обсуждаемых вопросов. Оно также укрепляет доверие между НПО и правительством, и в некоторых случаях НПО могут поддерживать позицию правительства. Вместе с тем некоторые чиновники опасаются того, что НПО, включенные в международную делегацию, могут разгласить информацию, полученную ими, что может ослабить позиции правительства на переговорах. В исследовании отмечается, что, по мнению НПО, их включение в состав национальной делегации, зачастую является наиболее простым способом для них присутствовать на переговорах и в залах заседаний, а также иметь доступ к официальной документации. С другой стороны, НПО сообщили, что их присутствие в составе делегации в некоторых случаях ставит их в неблагоприятное положение, поскольку не позволяет им выступать самостоятельно в качестве НПО в ходе переговорного процесса, и в таких случаях более предпочтительным является четко специфицированный статус наблюдателя. В том случае, если НПО включаются в состав национальных делегаций, весьма важно, чтобы это делалось на ранних этапах и они получали всю соответствующую документацию, поскольку существенные решения, как правило, принимаются задолго до начала заседаний самих международных форумов.

## Рекомендации по результатам австрийского исследовательского проекта

17. В ходе выступления представителя Австрии по исследовательскому проекту и последовавшего открытого обсуждения были сформулированы следующие рекомендации:

а) международные форумы различаются по своей степени открытости для участия общественности, поскольку некоторые из них являются относительно закрытыми для НПО и общественности. Если Стороны Орхусской конвенции включают НПО в состав своих национальных делегаций на таких форумах, это может инициировать изменения в культуру этих форумов, и другие страны могут последовать данному примеру;

б) поток информации носит двусторонний характер. НПО, участвующие в международных форумах, зачастую имеют хорошие контакты с НПО из других регионов и возможность обмениваться полезной информацией с правительством;

в) должностные лица, которые следуют открытому подходу к УОМФ, должны обмениваться своим опытом с должностными лицами, работающими на других международных форумах;

г) НПО считают, что процедуры и практика, касающиеся УОМФ, должны быть более формализованными, чтобы они не зависели от воли конкретного министерства и даже от воли отдельного чиновника. Это может быть облечено в форму правил или руководств национального уровня;

д) что касается доступа к информации, то необходимо заблаговременное и инициативное распространение информации, к примеру через вебсайты, информационные бюллетени (либо в электронной либо в печатной форме). Также важно регулярно распространять информацию о вопросах, возникающих в межсессионный период, например через информационные совещания для гражданского общества. Министерством следует размещать по крайней мере основную информацию о международных форумах, в которых они принимают участие, на своих вебсайтах со ссылками на вебсайты самих международных форумов;

е) что касается участия общественности, то НПО хотели, чтобы их заблаговременно информировали о предстоящих мероприятиях и вопросах, которые будут обсуждаться или по которым будут приниматься решения. Они хотели бы, чтобы правительства приглашали их на координационные совещания до и в ходе проведения совещаний международных форумов. В качестве примера можно привести Конференцию по изменению климата в Копенгагене, где австрийские официальные представители встречались с НПО каждый день. В целом НПО хотели бы, чтобы их включали в состав национальных делегаций на международных форумах. Важным предварительным условием участия НПО является обеспечение им финансовой поддержки. НПО европейских стран считают, что ключевым фактором является их более широкий доступ на координационные совещания ЕС.

## **IV. Специальное заседание: участие общественности в подготовке, проведении и последующей деятельности по итогам Конференции по изменению климата в Копенгагене**

### **A. Введение**

18. Все Стороны Орхусской конвенции являются также Сторонами РКИКООН. На одиннадцатом совещании Рабочей группы Сторон (8–10 июля 2009 года) представитель Европейского ЭКО-Форума, поддержанный Норвегией, обратился с просьбой к Рабочей группе призвать Стороны приложить усилия для улучшения доступа на переговоры в рамках РКИКООН для НПО и организаций гражданского общества и содействовать включению элементов Орхусской конвенции в содержание решений, которые, как ожидается, РКИКООН примет на пятнадцатой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН КС-15; Копенгаген, 7–18 декабря 2009 года). Эта НПО предложила секретариату Орхусской конвенции, а также Целевой группе по участию общественности в международных форумах предложить РКИКООН свою помощь и экспертный потенциал для достижения этой цели<sup>1</sup>.

19. На двадцать шестом совещании Комитета по соблюдению (15–18 декабря 2009 года) Комитет по осуществлению принял к сведению заявление, полученное 14 декабря 2009 года, от примерно 50 организаций гражданского общества в отношении ограничений на участия гражданского общества в уже проходящей КС-15 РКИКООН<sup>2</sup>.

20. В свете вышеуказанного Председатель Целевой группы по УОМФ принял решение посвятить одно заседание рабочего совещания рассмотрению примера осуществления принципов Орхусской конвенции на этапах подготовки, проведения и последующей деятельности по итогам КС-15 РКИКООН в Копенгагене. В ходе заседания участники рабочего совещания определили ряд потребностей и проблем в области содействия применению принципов Орхусской конвенции в этом контексте, а также сформулировали рекомендации для оказания содействия национальным информационно-координационным центрам Орхусской конвенции в удовлетворении указанных потребностей и решении соответствующих проблем. Участники рабочего совещания сформулировали также ряд рекомендаций относительно того, каким образом вовлечение гражданского общества в процесс РКИКООН может быть усилено в целом.

### **B. Потребности и проблемы**

21. Были отмечены следующие потребности и проблемы в области доступа к информации и участия общественности на этапе подготовки Конференции в Копенгагене:

<sup>1</sup> Доклад о работе одиннадцатого совещания Рабочей группы Сторон (29 июня – 2 июля 2009 года), ECE/MP.PP/WG.1/2009/2, пункт 87.

<sup>2</sup> Доклад о работе двадцать шестого совещания Комитета по соблюдению (15–18 декабря 2009 года), пункты 6–7.

a) необходимость обеспечения в некоторых странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии более широкого освещения в средствах массовой информации и на телевидении проблемы изменения климата в период до начала Конференции в целях повышения осведомленности общественности о стоящих на повестке дня проблемах;

b) нежелание правительственных чиновников в некоторых странах сотрудничать с представителями НПО и обмениваться с ними информацией в отношении переговоров по изменению климата, а также учитывать их мнения.

22. Участники рабочего совещания отметили следующие потребности и проблемы в области доступа аккредитованных наблюдателей НПО в ходе Копенгагенской конференции:

a) неподготовленность организаторов КС-15 к регистрации и обеспечению доступа участникам, которая привела к тому, что аккредитованные наблюдатели простаивали часами/днями в очередях на холоде и не получали возможности принять участие в работе Конференции;

b) дополнительные ограничения на доступ делегатов гражданского общества. Например, введение системы пропусков второй очереди на Конференцию в последние дни привело к тому, что подавляющее большинство представителей НПО не смогли получить доступ в залы заседаний;

c) ограниченный объем информации, предоставляемой НПО. Например, они не были проинформированы заранее о введении дополнительных ограничений, что препятствовало их возможностям учесть эти ограничения и предусмотреть альтернативные варианты, например в отношении параллельных мероприятий и встреч с представителями правительств;

d) расширение полномочий полиции, что допускало арест членов гражданского общества даже по незначительным причинам;

e) уборка помещений в один из важнейших вечеров последней недели активной работы Конференции, которая привела к тому, что наблюдателей от НПО попросили покинуть помещения и они не смогли продолжить свой диалог с правительственными делегатами.

23. Участники Рабочего совещания отметили следующие проблемы в отношении качества участия общественности в работе Копенгагенской конференции:

a) отсутствие прозрачности процесса переговоров, поскольку большая часть переговоров проходила на заседаниях, закрытых для наблюдателей, что осложнялось быстрой сменой атмосферы переговоров;

b) правила участия представителей гражданского общества толковались ограничительным образом; например, правило, запрещающее "угрожающее поведение", толковалось как охватывающее упоминание названия международного форума в ходе акции протеста; отсутствовала ясность в отношении процедур и возможных санкций, которые могли бы быть применены при нарушении этих правил;

c) отсутствие понимания важности эффективного участия общественности многими правительствами и другими участниками переговоров в рамках РКИКООН;

d) отсутствие реальной возможности у представителей гражданского общества непосредственно участвовать в переговорах. Представители граждан-

ского общества размещались в задней части зала заседаний (в том случае, если их допускали в зал). Они могли выступать лишь в начале или в конце Конференции, а тексты их кратких выступлений в обязательном порядке проходили предварительную проверку в секретариате;

е) хотя все группы заинтересованных участников номинально имели одни и те же права, на практике возникли существенные различия с точки зрения полномочий, экономических ресурсов и политического влияния разных групп заинтересованных сторон, и в этом отношении представители НПО женщин, молодежных НПО и НПО развивающихся стран сообщили об определенных проблемах.

24. Что касается обстановки после проведения Копенгагенской конференции, то участники Рабочего совещания отметили тот факт, что Копенгагенская конференция в некоторой степени породила атмосферу недоверия между Сторонами РККОООН и НПО, и что обуславливает необходимость восстановления диалога. Позитивным шагом в этом отношении является приглашение информационно-координационных центров гражданского общества провести встречу с секретариатом в Бонне в июне 2010 года для обсуждения будущей работы по обеспечению участия общественности.

### **С. Общие рекомендации, касающиеся расширения участия общественности в процессах РККОООН**

25. Ниже приводятся некоторые рекомендации, сформулированные участниками Рабочего совещания в отношении повышения качества участия общественности в процессах РККОООН:

а) следует четко определить соответствующие роли секретариата, Сторон и принимающей стороны при определении политики участия общественности. Достаточно заблаговременно до начала Конференции должна публиковаться подробная информация о соответствующих обязанностях секретариата и стороны, принимающей каждую КС (например, правительства Мексики, принимающей КС-16);

б) место проведения конференции должно выбираться таким образом, чтобы оно позволяло обеспечить широкое представительство структур гражданского общества. В случае необходимости введения ограничений, связанных с нехваткой рабочего пространства или с другими проблемами, с гражданским обществом должны заблаговременно проводиться консультации, с тем чтобы эффективно адаптироваться к любым таким ограничениям. Кроме того, гражданское общество должно иметь возможность высказать свое мнение по поводу критериев и процедур введения таких ограничений, с тем чтобы обеспечить учет различных потребностей и ресурсов организаций-наблюдателей;

в) в случае возникновения необходимости введения ограничений на доступ в зону ведения переговоров по соображениям безопасности они должны затрагивать только залы заседаний, а не само место проведения конференции. В случае возникновения необходимости введения ограничений на доступ в зону ведения переговоров по причинам ограниченности рабочего пространства эти ограничения должны гарантировать минимальный процент участия гражданского общества;

д) представители гражданского общества должны иметь право получать самые последние проекты переговорных документов;

е) представителям гражданского общества должно отводиться время для выступлений как перед началом, так и в ходе переговорных заседаний (не только в начале или в конце КС, когда в некоторых случаях из-за временных ограничений они не получают такой возможности);

ф) стандартным подходом ко всему процессу задействования гражданского общества – от участия в закрытых заседаниях до выступлений и доступа к делегатским ячейкам – должен стать принцип обеспечения их полного участия и доступа к документам. Лишь в исключительных обстоятельствах Стороны должны принимать решение об ограничении такого доступа;

г) следует провести пересмотр "Руководящих принципов РКИКООН для участия представителей неправительственных организаций" с целью опубликования окончательного варианта руководящих принципов до начала КС-16. Этот процесс должен предусматривать эффективное участие гражданского общества. Предлагаемые поправки должны заблаговременно широко распространяться для получения замечаний, с тем чтобы дать возможность секретариату РКИКООН провести пересмотр с учетом этих замечаний;

h) Сторонам РКИКООН следует предлагать организациям гражданского общества назначать представителей для участия в составе официальных правительственных делегаций. Организации гражданского общества представляют собой исключительно ценный технический и политический ресурс для Сторон, в особенности в развивающихся странах;

i) секретариат РКИКООН следует наделить полномочиями использовать большую часть своего бюджета для оказания содействия участию общественных организаций, а Сторонам надлежит предоставлять большой объем финансовых средств в поддержку этих усилий;

j) следует разработать дополнительные механизмы, включая механизмы финансовой поддержки, с тем чтобы решить проблемы с неравенством с точки зрения полномочий, экономических ресурсов и потенциального влияния различных групп заинтересованных сторон;

к) следует рассмотреть новые пути вовлечения гражданского общества, включая содействие организации совещаний и рабочих заседаний между различными группами гражданского общества;

l) по мере формализации этих процессов самим НПО необходимо стать более организованными, с тем чтобы преодолевать бюрократические препятствия, такие, например, как ранние сроки, сжатый график работы и жесткие правила регистрации;

m) секретариаты РКИКООН и Орхусской конвенции могли бы более тщательно согласовывать ход и практику привлечения общественности, с тем чтобы лучше учитывать контекст, в котором они действуют.

#### **D. Рекомендации национальным координационным центрам Орхусской конвенции**

26. Участники Рабочего совещания рекомендовали национальным координационным центрам Орхусской конвенции поддерживать связь со своими партнерами в РКИКООН с целью обеспечения соблюдения положений пункта 7 статьи 3 Конвенции и положений Алматинского руководства в процессе РКИКООН. Некоторые из рекомендаций, сформулированных участниками Рабочего сове-

шания, касались путей реализации этой задачи национальными координационными центрами Орхусской конвенции, которые включают в себя:

a) обеспечение соблюдения положений пункта 7 статьи 3 Конвенции и положений Алматинского руководства в ходе подготовительных мероприятий к КС-16 в Канкуне и к последующим сессиям КС во избежание повторения проблем, отмеченных в Копенгагене, введения ненужных ограничений, которых можно было бы избежать в отношении участия общественности. Сторонам Орхусской конвенции следует играть активную роль на заседаниях РКИКООН, с тем чтобы обеспечить соблюдение и совершенствование процедур, направленных на расширение участия общественности;

b) обеспечение того, чтобы обсуждения, касающиеся участия гражданского общества в переговорах в рамках РКИКООН, проводились на открытых заседаниях;

c) обеспечение того, чтобы основные группы могли принимать участие в переговорах;

d) содействие участию недопредставленных групп, таких, например, как представители гражданского общества развивающихся стран в КС-16 и последующих КС. Некоторые Стороны Орхусской конвенции предложили создать фонд на цели участия для покрытия путевых и связанных с участием расходов делегаций из развивающихся стран. Другие Стороны Орхусской конвенции, возможно, пожелают поддержать такую инициативу;

e) обеспечение содействия отражению трех основополагающих положений Орхусской конвенции во всех документах процесса РКИКООН;

f) создание вебсайта для НПО и для общественности в целом для обмена информацией и опытом в отношении трех основополагающих положений Орхусской конвенции в контексте процесса РКИКООН;

g) обеспечение услуг информационно-контактного бюро в ходе совещаний РКИКООН, с тем чтобы обеспечить сотрудничество с гражданским обществом и содействовать осуществлению принципов Орхусской конвенции в рамках этого процесса.

## **Е. Примеры передовой практики**

27. Участниками Рабочего совещания были представлены следующие примеры передовой практики в области содействия реализации принципов Конвенции в ходе подготовки, проведения и последующих мероприятий Конференции в Копенгагене:

### **1. Гренельский форум по защите окружающей среды, ЭНВИЛОГ и другие инициативы**

28. Гренельский форум по защите окружающей среды представляет собой новый процесс политических консультаций, начатый Президентом Франции в середине 2007 года. Он привел к беспрецедентной мобилизации гражданского общества, которая выразилась в представлении сотен предложений, организации 19 региональных совещаний с общим числом участников, превышающим 16 900 человек, 8 интернет-форумов, собравших 11 000 предложений, шести рабочих групп и совещаний за "круглым столом", выдвижении 268 обязательств, из которых 88% уже реализовано. Помимо национальных обязательств, этот процесс охватывает обязательства, касающиеся трех международных про-

цессов – переговоры по проблематике изменения климата, процесса "2010 год – год биоразнообразия" и Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, которая пройдет в 2012 году в Рио-де-Жанейро, Бразилия (Рио+20). Гренельский комитет проводит регулярные совещания по выполнению этих обязательств.

29. В 2008 году правительство Франции ввело в действие экологическую экстрасетевую платформу ЭНВИЛОГ в целях расширения участия гражданского общества в принятии директивных решений в области охраны окружающей среды на уровне ЕС и на международном уровне. Другие инициативы правительства Франции в рамках подготовки к Конференции в Копенгагене включали в себя организацию совещаний с НПО и формирование молодежной делегации, состоящей из четырех студентов французских вузов, для участия в правительственных совещаниях, координационных совещаниях ЕС и предварительных дебатах. Что касается средств массовой информации, то правительство также выделило радиочастоту для информирования о переговорах по изменению климата и опубликовало многочисленные статьи, фото и видеофильмы.

## **2. Участие представителей НПО в официальных делегациях**

30. На протяжении ряда лет Италия включает одного представителя НПО в состав своей делегации на конференциях по изменению климата. Представитель НПО в полной мере участвует во всех подготовительных совещаниях до координационных совещаний ЕС. Этот представитель также организует совещания НПО по ключевым темам, с тем чтобы правительственная делегация имела возможность учитывать их мнения.

## **3. Координационные совещания с гражданским обществом до и в ходе проведения конференций**

31. Делегация Австрии по тематике изменения климата организует ежедневные встречи с представителями гражданского общества с целью их информирования о событиях прошедшего дня и планах на следующий день. Представители НПО, занимающиеся вопросами изменения климата, как правило, имеют хорошие неофициальные связи с НПО других регионов, которые могут отсутствовать у правительств, в связи с чем НПО могут служить полезным источником информации для правительства, содействуя установлению атмосферы доверия и конфиденциальности в рабочих отношениях с правительством.

## **4. Национальные конференции до и после Копенгагена**

32. В рамках подготовки к Конференции в Копенгагене эколого-культурная НПО "Хазер" (Армения) организовала национальный экологический форум и другие совещания с представителями различных правительственных ведомств, государственных учреждений и НПО для обсуждения проблем изменения климата и укрепления позиций Армении в процессе переговоров по проблематике изменения климата. После Конференции в Копенгагене "Хазер" организовала вторую национальную конференцию по обсуждению Конференции в Копенгагене и ее итогов. "Хазер" также провела исследование по изучению воздействия многочисленных новых гидроэлектростанций, которые были построены с учетом принципа "Чистая энергия", включая их воздействие на местные виды рыб и на местное население, которые используют эти виды рыб в своем питании. Правительство Армении в настоящее время рассматривает этот вопрос с привлечением организаций гражданского общества.



## 5. Бюллетень "Ниже 2 °С"

33. Российская НПО "Уральский экологический союз" приступила к публикации бюллетеня "Ниже 2 °С" перед КС-14 РКИКООН в Познани, Польша (декабрь 2008 года). Бюллетень, который выпускается на русском языке, выполняет две основные функции: информирование общественности и средств массовой информации о международных переговорах по проблематике изменения климата и содействие выработке позиции НПО по проблемам климата. В настоящее время этот бюллетень выпускается силами ряда российских НПО, вовлеченных в процесс переговоров в рамках Организации Объединенных Наций по изменению климата. В связи с интересом, проявляемым гражданским обществом других регионов, один выпуск "Ниже 2 °С" на английском языке был опубликован в ходе КС-15 в Копенгагене. Помимо бюллетеня, также действует блог "Ниже 2 °С" по адресу: <http://below2c.wordpress.com>. Создатели "Ниже 2 °С" отмечают, что русскоговорящие делегаты правительств признали значение этого бюллетеня и в настоящее время участвуют в диалоге с соответствующими НПО.

## Б. Заключительные замечания Председателя специального заседания по итогам КС-15 РКИКООН

34. Завершая работу заседания по осуществлению принципов Орхусской конвенции в ходе подготовки, проведения и последующей деятельности по итогам Конференции в Копенгагене, Председатель высказал следующие замечания:

а) секретариат РКИКООН в настоящее время запрашивает предложения у всех Сторон и организаций-наблюдателей в отношении путей расширения участия организаций-наблюдателей в процессе РКИКООН (FCCC/SBI/2010/L.21), причем крайний срок представления документов установлен на 16 августа 2010 года. Представление данных предложений послужит возможностью для Сторон Орхусской конвенции обеспечить соблюдение своих обязательств по пункту 7 статьи 3. Вышеприведенное резюме специального заседания рабочего совещания, посвященного Конференции в Копенгагене, может содержать некоторые полезные практические рекомендации, которые Стороны, возможно, пожелают включить в свои представления;

б) Стороны Орхусской конвенции могут рассмотреть вопрос о назначении одного или двух членов их национальной делегации на КС-16 РКИКООН в качестве контактных лиц для организаций гражданского общества в отношении любых проблем, с которыми они могут столкнуться в отношении доступа к информации и участия общественности в ходе самой Конференции;

в) национальным координационным центрам Орхусской конвенции предлагается сообщить на следующем совещании Целевой группы по УОМФ, которое состоится в начале 2011 года, об инициативах, которые они смогли выдвинуть на национальном и международном уровнях в целях содействия осуществлению положений пункта 7 статьи 3 Конвенции и Алматинского руководства в период подготовки, проведения и последующей деятельности по итогам КС-16 РКИКООН.

## **V. Участие общественности в процессах и основные результаты других международных форумов**

### **A. Участие общественности в реализации Европейской политики соседства**

35. Украинская НПО «Центр ресурсов и анализа "Общество и окружающая среда"» сообщила, что в 2008–2009 годах она провела страновую оценку осуществления экологической составляющей ряда национальных планов действий, утвержденных между ЕС и соседними странами в рамках Европейской политики соседства (ЕПС) ЕС. Что касается оценки национального Плана действий Украины, то данное исследование выявило ряд недостатков, касающихся доступа к информации и участия общественности применительно как к первоначальному Плану действий, который реализовывался до 2009 года, так и недавно принятой в его развитие Программе подготовки к ассоциированному членству и Соглашению об ассоциированном членстве. В отношении первоначального Плана действий в исследовании отмечается, что, хотя Европейская комиссия провела консультации с общественностью по поводу ежегодных докладов об осуществлении в 2007 и 2008 годах, сами доклады об осуществлении и проект ежегодных мер не доводились до сведения общественности, и у нее не было возможности высказать по ним свои замечания. Что касается недавно принятых Программы подготовки к ассоциированному членству и Соглашения об ассоциированном членстве, то общественность не имела доступа к проекту текста Программы, ни к окончательному тексту к моменту ее утверждения. Хотя Программа подготовки в настоящее время имеется в наличии как на украинском языке, так и на языках ЕС, общественность до сих пор не имеет доступа к проекту Соглашения об ассоциированном членстве, которое в настоящее время является предметом переговоров, ни возможности принять участие в самом процессе переговоров. В исследовании отмечается, что Форум гражданского общества Восточного партнерства служит хорошим образцом механизма участия общественности.

36. Что касается доступа к информации в Украине о Европейском инструменте до соседства и партнерства (ЕИСП) (основные принципы планирования и предоставления финансового содействия ЕС соседним странам), то в исследовании делается вывод об ограниченности доступа к программным документам и отсутствию данных о том, какой объем и на какие цели были израсходованы средства, полученные по линии финансовой помощи. Основные документы не имеются в наличии на украинском языке. Что касается участия общественности в рамках ЕИСП, то у общественности имелись возможности принять участие в среднесрочном обзоре Европейской комиссией Стратегических документов страны в 2008 году; в 2009 году был проведен процесс консультаций с общественностью в отношении Национальной ориентировочной программы на 2011–2013 годы. Вместе с тем отсутствовали возможности участия общественности в отношении ежегодных программ действий или мониторинга процесса программирования. В целом в исследовании отмечается, что существует потребность в повышении уровня осведомленности и развитии диалога между ЕС, восточными странами, участвующими в европейской программе соседства и НПО в отношении ЕПС и ЕИСП. Возможности участия общественности должны включать в себя утверждение, осуществление и мониторинг ЕПД. Необходимо также большая прозрачность процесса планирования, осуществления и мониторинга ЕИСП.

## **В. Участие общественности в управлении трансграничными реками**

37. Организация "ЭКО-ТИРАС" (Республика Молдова) отмечает, что с 1994 года управление трансграничной рекой Днестр между Украиной и Республикой Молдова регулировалось соглашением по пограничным водам устаревшего образца, в котором не признавалось право участия общественности. НПО сыграли весьма активную роль в усилиях по обеспечению рационального управления рекой Днестр, например путем участия в межправительственных рабочих группах и предоставления проекта конвенции по бассейну реки Днестр на одном из параллельных мероприятий в связи с пятой Конференцией на уровне министров "Окружающая среда для Европы" (Киев, 2003 год). С 1997 года НПО выступали за принятие современного соглашения по бассейну этой реки, которое предусматривало бы участие общественности, хотя со стороны правительства по этому поводу не было проявлено энтузиазма.

38. Хотя в настоящее время существуют определенные юридические обязательства по обеспечению участия общественности, они не во всех случаях выполняются на практике. Например, положение Регламента по обеспечению участия заинтересованных сторон в деятельности института Уполномоченных в рамках Соглашения между правительством Республики Молдова и правительством Украины о совместном использовании и охране пограничных вод не выполняется ни Республикой Молдова, ни Украиной, хотя оба правительства неофициально допускают участие заинтересованных сторон, как правило, в качестве членов национальной делегации. Регламент украинско-молдавского сотрудничества по управлению совместным вебсайтом бассейна реки Днестр содержит обязательства для уполномоченных вести совместный вебсайт для информирования заинтересованных участников о своей деятельности; вместе с тем на практике этот вебсайт не действует.

39. Еще одним примером участия общественности в управлении трансграничными реками является Соглашение по реке Прут 2010 года между Республикой Молдова и Румынией. Вместе с тем это соглашение было разработано настолько быстро, что ни одна из стран не соблюдала своих внутренних процедур при его разработке. Участие общественности не обеспечивалось, а замечания общественных организаций не были приняты во внимание до заключения соглашения. НПО считают, что соглашение 2010 года не соответствует положениям Директивы Европейского парламента и Совета Европейского союза, устанавливающей основы для деятельности Сообщества в области водной политики<sup>3</sup>, поскольку в нем не предусматривается привлечение заинтересованных сторон и не применяется экосистемный подход к управлению бассейном реки.

40. Рекомендации по участию общественности в управлении трансграничными реками включают в себя создание правовых рамок участия общественности в трансграничном контексте. Алматинское руководство следует применять к двустороннему сотрудничеству в области охраны окружающей среды, а также к многостороннему сотрудничеству. Включение правовых обязательств в национальное законодательство по содействию УОМФ будет помогать достижению более широкого участия общественности на международном уровне; вместе с тем даже наличие таких правовых обязательств не является гарантией того, что такое участие будет обеспечиваться на практике.

---

<sup>3</sup> Директива 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза, устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики.

**С. Участие общественности в деятельности по Протоколу по проблемам воды и здоровья, в процессе Окружающая среда и здоровье, в работе Комиссии по устойчивому развитию и Совета управляющих Программы по окружающей среде Организации Объединенных Наций**

41. НПО WECF (Германия) отмечает, что на текст Протокола по проблемам воды и здоровья 1999 года к Конвенции ЕЭК по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер существенное влияние оказала Орхусская конвенция, поскольку ряд положений напрямую соотносятся с ее тремя основополагающими принципами. Протокол также увязывает ее осуществление, а именно определение целей управления водными ресурсами с участием общественности, хотя лишь четыре страны приступили к этому процессу на настоящий момент и недочеты в этом отношении являются очевидными. Секретариат Протокола предпринимал попытки по вовлечению гражданского общества в процесс принятия директивных решений в рамках Протокола (например, НПО WECF была привлечена к составлению программы работы). Вместе с тем на национальном уровне отсутствие возможностей и финансовых ресурсов стало препятствием к большому вовлечению гражданского общества. 15 и 16 июня 2010 года ЕЭК ООН и WECF организовали рабочее совещание по доступу к информации и участию общественности в решении проблем воды и здоровья; оно было проведено в Бухаресте для Сторон Протокола и НПО. Предполагалось, что по результатам рабочего совещания будет составлен руководящий документ по участию общественности. На рабочем совещании также прозвучало предложение наладить сотрудничество с Орхусской конвенцией по вопросу участия общественности.

42. Начало процессу Окружающая среда и здоровье было положено в 1989 году, и с тех пор каждые пять лет проводятся конференции на уровне министров, которые предусматривают возможность широкого участия гражданского общества. Например, в Бюро гражданского общества зарезервировано два таких места (одно – для экологической НПО, а другое – для НПО в области здравоохранения; оба представителя были избраны). Вместе с тем в ходе Конференции на уровне министров по вопросам окружающей среды и охраны здоровья в Парме был выявлен ряд проблем, касающихся участия общественности. Например, в пленарных заседаниях смогли принять участие лишь НПО-партнеры. Это означает, что давно сотрудничающим НПО-партнерам легко обеспечить свое участие, а более НПО-"новичкам" был предоставлен лишь статус "наблюдателя". Кроме того, для разработки схемы процесса Окружающая среда и охрана здоровья был создан новый комитет высокого уровня, включающий представителей четырех правительств. В интересах обеспечения малого размера группы другие заинтересованные стороны, и в том числе гражданское общество, не были включены в нее, что является негативным моментом с точки зрения участия общественности в этом процессе.

43. Участие гражданского общества в работе Комиссии по устойчивому развитию (КУР) осуществляется через девять основных групп, выделенных в Повестке дня на XXI век (женщины, дети и молодежь, коренное население, НПО, местные органы власти, профсоюзы, деловые круги и промышленность, научно-техническое сообщество и фермеры). Права участия гражданского общества включают в себя выделение времени для выступлений, участие в работе "круглых столов" вместе с министрами, право комментировать пункты повестки дня и право выдвигать кандидатуры в состав Комиссии одной из основных групп. В

настоящее время обсуждается возможность включения двух представителей основных групп в Бюро КУР. Ключевой проблемой является необходимость самоорганизации каждой из основных групп. В идеале это должно происходить на демократической основе через выборы основных представителей. Однако это не всегда обеспечивается на практике и могут возникать проблемы представленности. В рамках некоторых групп, например деловых кругов, лидерство может захватить тот, кто располагает наибольшими финансовыми ресурсами. С учетом этого было бы полезно разработать руководящие принципы формирования внутренних структур основных групп. Основная группа, занимающаяся вопросами женщин, в настоящее время использует систему ротации, с тем чтобы каждые два года новая НПО или группа НПО могла возглавить работу с учетом вопросов, обсуждаемых в цикле КУР. Такая система поощряет динамизм.

44. В течение последних пяти лет Совет управляющих ЮНЕП использовал ту же структуру групп, что и КУР. Кроме того, в нем участвуют региональные представители. Ранее оказывалась финансовая помощь организации подготовительных совещаний основных групп, которая в настоящее время прекращена. Хотя первоначальные правила участия НПО в работе Совета управляющих были весьма ограниченными, нынешние правила являются более позитивными и дополнительную пользу приносят неформальные виды сотрудничества. Одним из примеров применяющейся в настоящее время неформальной практики является то, что в совещаниях "за круглым столом" на уровне министров принимают участие три представителя гражданского общества. Решение о применении такой практики принимается на ежегодной основе, и поэтому для ее продолжения требуется поддержка членов Совета управляющих.

#### **D. Участие общественности в государственных проектах Грузии, финансируемых международными организациями**

45. Организация "Зеленое движение Грузии" сообщила, что в 2009 году были проведены общественные обсуждения по вопросу строительства железной дороги, санкционированного Министерством по охране окружающей среды и природных ресурсов Грузии и финансируемого Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР). Хотя многие замечания общественных организаций не были учтены, общественность все же осталась довольна предоставленной ей возможностью участвовать в этом процессе. Также в 2009 году местные НПО провели информационную кампанию в отношении предлагаемого строительства основной линии электропередачи через территорию национального парка Боржоми-Харагаули. Строительство должно было финансироваться ЕБРР и Банком Kreditanstalt Für Wiederaufbau (Германия). По результатам общественных обсуждений были определены альтернативные решения, которые были приняты правительством. Третий случай, который также имел место в 2009 году, был связан со строительством мусорного полигона, которое финансировалось ЕБРР и Шведским агентством международного сотрудничества в интересах развития. В результате усилий, предпринятых местными НПО, международными организациями, и направления петиции, подписанной более 1 000 человек из числа местного населения, строительство мусорного полигона было приостановлено. Хотя в каждом из вышеупомянутых случаев участие общественности рассматривалось как позитивный опыт, тем не менее был выявлен ряд проблем. Осведомленность общественности о своих правах участвовать в проектах, финансируемых международными структурами, является ограниченной, и в результате этого уровень вовлечения общественности зачастую является весьма низким до такой степени, что общественность не может оказывать влия-

ния на результаты процесса. Весьма часто процесс принятия решений не предусматривает последующих корректировочных процедур. Хотя Закон Грузии об оценке воздействия на окружающую среду позволяет общественности участвовать в процессе принятия решений, обсуждения, как правило, носят формальный характер, и замечания общественности не во всех случаях принимаются во внимание.

## **Е. Участие общественности в органах Организации Объединенных Наций по правам человека**

46. НПО "Справедливость на Земле" (Швейцария) отметила, что в июне 2010 года Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека организовало групповое обсуждение по вопросу токсичных отходов и их воздействию на права человека. Было предложено разработать руководящие принципы в этой области. Необходимо, чтобы принципы Орхусской конвенции включались в каждое из таких разрабатываемых руководств. Вторых, до сих пор отсутствует глобальная декларация, касающаяся права на воду, которая, как полагают, может быть разработана в ближайшем будущем. Такая декларация должна включать в себя принципы Орхусской конвенции.

## **VI. Заключительные замечания Председателя**

47. Исходя из сообщений и результатов обсуждений, на Рабочем совещании могут быть сделаны следующие заключительные замечания:

a) отношение и подходы к УОМФ заметно различаются в зависимости от характера международных форумов, например, по вопросам биоразнообразия в сравнении с вопросами ядерной безопасности; последняя тема является менее открытой для участия общественности;

b) доступ к информации и участие общественности имеют важное значение для осуществления результатов международных форумов, а также для переговоров по ним;

c) вопрос о том, кто должен принимать участие, является весьма важным: каким образом государственные организации могут выяснить, кто из представителей общественности заинтересован в участии? Каким образом государственные организации могут наиболее эффективно обмениваться информацией с этими представителями общественности? Если число представителей общественности необходимо ограничивать, например число представителей НПО в национальных делегациях, то каким образом следует производить отбор участников?;

d) политическая воля является одним из ключевых вопросов: было отмечено, что некоторые страны неохотно идут на диалог с гражданским обществом при выработке своих позиций на международных форумах;

e) осведомленность и потенциал: осведомлена ли общественность о возможностях своего участия в международных форумах и обладает ли она соответствующим потенциалом?;

f) НПО в составе национальных делегаций: следует ли включать представителей НПО в состав правительственных делегаций? Перевешивают ли во всех случаях выгоды такого включения потери от невозможности свободно высказываться на форуме?;

g) право на выступление представителей НПО: на каких этапах международных совещаний представителям НПО следует предоставлять слово и следует ли для этого резервировать специальное время?;

h) для реализации принципа УОМФ на практике необходима финансовая поддержка;

i) формальные правила или неофициальная практика: следует ли устанавливать формальные правила для УОМФ на национальном уровне или же достаточными являются неформальная практика и личные связи?

---