

**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

Двадцать первое совещание

Женева, 4–6 апреля 2017

Пункт 3 b) предварительной повестки дня

Вопросы существа: участие общественности в процессе принятия решений

Доклад Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений о работе ее седьмого совещания**Резюме*

На своей второй внеочередной сессии (Женева, 19–22 апреля и 30 июня 2010 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, учредило Целевую группу по участию общественности в процессе принятия решений (ECE/MP.PP/2010/2/Add.1)¹. На своей пятой сессии (Маастрихт, Нидерланды, 30 июня – 1 июля 2014 года) Совещание Сторон продлило мандат Целевой группы, действующей под руководством Рабочей группы Сторон (ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, решение V/2, пункт 9)². В пункте 11 решения V/2 определены задачи, решением которых Целевой группе было предложено заниматься на своих совещаниях.

В соответствии с указанными выше мандатами Целевая группа представляет на рассмотрение Рабочей группы доклад о работе ее седьмого совещания (Женева, 15–16 декабря 2016 года).

* Настоящий документ был представлен с запозданием в связи с тем, что секретариату было необходимо связаться с выступившими на совещании ораторами относительно их выступлений и сообщений, которые кратко изложены ниже.

¹ Можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/env/pp/emop2010.html#/>.

² Можно ознакомиться по адресу http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/.



Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Открытие совещания и утверждение повестки дня	3
II. Тематическое заседание по вопросу о принятии решений, касающихся устойчивого развития	4
III. Препятствия, проблемы и надлежащая практика в связи с участием общественности в процессе принятия решений, касающихся изменения или продления существующих видов деятельности, и в трансграничном контексте	8
A. Изменение или продление существующих видов деятельности	9
B. Процесс принятия решений в трансграничном контексте	12
IV. Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды	15
V. Закрытие совещания	16

Введение

1. Седьмое совещание Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений, действующей в рамках 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, Швейцария, 15–16 декабря 2016 года³.
2. На совещании присутствовали эксперты, назначенные правительствами Албании, Армении, Бельгии, Грузии, Италии, Литвы, Мальты, Нидерландов, Румынии, Сербии, Словакии, Украины, Финляндии и Швейцарии. В его работе также принял участие представитель Европейской комиссии, представлявший Европейский союз (ЕС).
3. На совещании были представлены следующие организации системы Организации Объединенных Наций, межправительственные организации, региональные экологические центры и орхусские центры: Армянский орхусский центр «Арагат»; Армянский орхусский центр «Гюмри»; Таджикский орхусский центр «Хорог»; Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы; и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде.
4. На совещании были представлены следующие неправительственные организации (НПО), высшие учебные заведения и предпринимательские организации: Дурресский университет им. Александра Моисиу (Албания); Сеть кавказских природоохранных НПО (СКПН) (Грузия); НПО «Справедливость на Земле» (Швейцария); «Экология–право–человек» (Украина); «ЕвропаБио» – Европейская ассоциация биоиндустрии (Швейцария); Центр по информированию общественности и мониторингу (Армения); общественная организация «НИСО» (Таджикистан); общественная организация «РУХАВЗО» (Таджикистан); Бюро квакеров при Организации Объединенных Наций; НПО «СЕГ» – Центр поддержки гражданского общества (Армения); и международная организация «Женщины Европы за общее будущее» (Германия).
5. На совещании также присутствовал один независимый эксперт из Польши.

I. Открытие совещания и утверждение повестки дня

6. Совещание открыла Председатель Целевой группы г-жа Лоредана Далл'Ора (Италия).
7. Целевая группа утвердила свою повестку дня, изложенную в документе AC/TF.PP-7/Inf.1.
8. Секретариат представил три справочных документа: отдельные выдержки из национальных докладов об осуществлении (AC/TF.PP-7/INF.2); отдельные соображения, выводы и доклады Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции относительно участия общественности в процессе принятия решений, касающихся устойчивого развития (AC/TF.PP-7/INF.3); и отдельные соображения, выводы и доклады Комитета относительно участия общественности в процессе принятия решений, касающихся изменения или продления существующих видов деятельности, а также решений в трансграничном контексте (AC/TF.PP-7/INF.4).

³ С документами седьмого совещания, включая список участников, тексты заявлений и выступлений, можно ознакомиться в онлайн-режиме по адресу <https://www.unecse.org/env/pp/aarhus/ppdm7.html#/>.

II. Тематическое заседание по вопросу о принятии решений, касающихся устойчивого развития

9. Открывая тематическое заседание по вопросу о принятии решений, касающихся устойчивого развития, Председатель отметила, что целью этого заседания является обсуждение проблем и обмен опытом, накопленным в области участия общественности в процессе принятия решений в интересах устойчивого развития.

10. Представитель Группы по устойчивому развитию и гендерным вопросам Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) в своем выступлении кратко проанализировал результаты регионального обследования по вопросам планирования, осуществления, последующей деятельности и обзора усилий по достижению целей устойчивого развития применительно к участию общественности. Согласно данным опроса в процессе пересмотра политики и стратегий в свете этих целей страны стремятся опереться на уже существующие основы политики. Хотя страны могут самостоятельно определять национальные приоритеты, важно, чтобы это не привело к селективности в подходах к реализации целей устойчивого развития. Для адаптации целей к национальным и местным реалиям страны планируют привлечь к этому процессу заинтересованные стороны всех уровней, в связи с чем необходимо активизировать пропагандистскую и просветительскую деятельность. В отношении мониторинга и обзора процесса осуществления результаты обследования указывают на существование настоящей необходимости в качественных данных для обеспечения эффективности и транспарентности мониторинга. Важно не только собирать агрегированные статистические данные, но и наладить координацию, которая позволила бы добиться согласованности политики и взаимного увязывания целевых показателей. Механизмы обзора пока еще полностью не определены, но уже ясно, что они должны быть транспарентными, всеобъемлющими и основанными на участии всех заинтересованных сторон. Кроме того, в процессе мониторинга крайне важно задействовать широкий круг заинтересованных субъектов. Еще один важный аспект, на котором был сделан акцент в ответах, связан с потребностью в руководящих принципах представления отчетности по единой форме в целях обеспечения более эффективной отчетности об осуществлении целей устойчивого развития. Наряду с этим респонденты высказали пожелание организовать широкое распространение докладов за пределами государственных учреждений с целью облегчения обмена опытом в транграничном контексте. Для обсуждения некоторых из этих задач и потребностей, выявленных в ходе обследования, в 2017 году будет организован региональный форум по устойчивому развитию.

11. Независимый эксперт Ежи Ендрожка проанализировал понятия «участие общественности» и «вовлечение заинтересованных сторон» в рамках процесса принятия решений, касающихся устойчивого развития, и подчеркнул, что участие общественности в рамках Орхусской Конвенции не следует понимать как синоним вовлечения заинтересованных сторон. По мнению бывшего Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги Катарины де Альбукерке, понятие «участие заинтересованных сторон» нередко ограничивается несколькими хорошо известными НПО, в связи с чем возникают сомнения по поводу действительной инклюзивности такого участия. В свою очередь г-н Ендрожка привел пример, относящийся к Орхусской Конвенции: Комитет по вопросам соблюдения пришел к выводу о том, что участие в работе консультативной группы закрытого состава не может служить заменой полноценному участию общественности, в рамках которого такая возможность открыта для каждого представителя общественности. Для создания условий, благоприятствующих конструктивному участию, при определении привлекаемых участников необходимо соблюдать три условия: а) процесс такого определения должен быть точным, продуманным и транспарентным; б) коллективный орган должен действительно быть представителем

интересов тех, кого он представляет согласно заявленной им цели; и с) участие заинтересованных сторон должно дополняться целенаправленными усилиями по выявлению заинтересованных лиц, которые, возможно, не были включены в процесс в рамках проведенного отбора. По поводу третьего условия он также подчеркнул, что в Конвенции не были определены потребности уязвимых групп, но, тем не менее, для региона ЕЭК этот вопрос имеет актуальное значение. Кроме того, понимание разницы между участием общественности и заинтересованных сторон приобретает особенно важное значение ввиду изменения в настоящее время многими странами своей правовой базы, касающейся оценки воздействия на окружающую среду.

12. Представитель Бельгии рассказал о том, как местная общественность была вовлечена в разработку стратегии устойчивого развития в Валлонском регионе. В течение двух месяцев были проведены консультации с общественностью с использованием электронных средств; граждане могли представить замечания как по плану действий, так и по долгосрочной концепции развития Валлонского региона и внести предложения по вопросу о способах вовлечения общественности. Поскольку замечания были получены от 250 отдельных лиц и ассоциаций, уровень участия был сочтен успешным с учетом того обстоятельства, что эта стратегия охватывает широкий спектр вопросов и ее воздействие на повседневную жизнь граждан могла показаться неочевидной. Были проанализированы все представленные материалы и, где это было целесообразно, в стратегию до ее окончательного принятия были внесены соответствующие изменения. В целях повышения заинтересованности общественности, проявившейся в ходе консультаций, рассматриваются планы по дальнейшему вовлечению общественности в ходе осуществления соответствующего плана действий. Будет проводиться мониторинг осуществления стратегии, и раз в два года общественность будет получать информацию о процессе проведения и результатах такого мониторинга.

13. В ходе последовавшей за этим дискуссии представитель Группы ЕЭК по устойчивому развитию и гендерным вопросам пояснил, что государства-члены просили подготовить руководящие принципы представления отчетности, поскольку они перегружены многочисленными просьбами о представлении различной отчетности. Представитель организации «Женщины Европы за общее будущее» сообщила о том, что организация разрабатывает региональный механизм для гражданского общества в Азии и Тихоокеанском регионе, который бы мог предоставить различные средства в поддержку участия общественности в осуществлении целей устойчивого развития. Несколько участников поделились своими замечаниями по поводу выступления г-на Эндрюшки по вопросу об участии общественности и вовлечении заинтересованных сторон. Представитель Румынии пояснила, что рекомендации Комитета по вопросам соблюдения помогли улучшить положение дел с участием НПО и отдельных лиц в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. Представитель Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы отметила, что Центр приложил много усилий для разъяснения различий между понятиями «участие общественности» и «вовлечение заинтересованных сторон», что указывает на сохраняющуюся необходимость дальнейшего повышения осведомленности по этому вопросу. В этой связи выступающая предложила собирать информацию о надлежащей практике участия общественности в процессе принятия решений по вопросам устойчивого развития и доводить ее до всех Сторон. Представитель орхусского центра «Хорог» рассказал о поощрении участия общественности с помощью защитников прав детей и о дальнейших усилиях по содействию трансграничным консультациям между Таджикистаном и Афганистаном. Представитель Бельгии пояснил, что для консультаций с общественностью по вопросам разработки стратегии устойчивого развития для Валлонского региона использовались только цифровые средства уведомления. В рамках онлайн-консультации участники имели возможность предложить три добровольных обязательства с целью осуществления плана действий без какого-либо заранее подготовленного списка предлагаемых вариан-

тов. Кроме того, осенью 2016 года было направлено обращение о представлении проектов, и некоторые проекты уже были отобраны для получения финансирования. Не на все замечания, внесенные в ходе консультаций, был дан отдельный ответ; некоторые из них были объединены и на них был дан общий ответ.

14. Представитель Швейцарии высказалась по вопросу о роли участия общественности в создании парков общегосударственного значения (включая национальные, региональные и пригородные природные парки). Отбор проектов по созданию парков общегосударственного значения происходил исключительно по инициативе местного населения с опорой на основополагающую идею, согласно которой парки должны проектироваться на региональном уровне и получать законный статус демократическим путем. Швейцарские местные общины имели возможность голосовать по проектам уставов, поскольку парки могут создаваться только после общественного одобрения их устава. Как правило, уставы действуют в течение 10 лет, а после истечения этого срока местные общины могут голосовать по поводу его дальнейшего продления. Преимущества этого процесса «снизу вверх» заключаются в том что, во-первых, благодаря ему повышается доля населения, согласного с созданием парков, и, во-вторых, он позволяет избежать конфликта интересов.

15. Представитель Сети кавказских природоохранных НПО в общих чертах изложила системные проблемы и привела примеры передовой практики в области участия общественности в процессе принятия решений относительно планов, стратегий или политики, касающихся устойчивого развития Грузии. Участие общественности в настоящее время не предусмотрено действующими процедурами оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), однако с целью устранения этого упущения разрабатывается новый закон. Ожидается, что новые процедуры вступят в силу в 2017 году. Помимо совершенствования своего законодательства по ОВОС Грузия планирует улучшить свое законодательство, касающееся оценки социальных последствий, а также осуществления Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, и уже запустила информационно-пропагандистские кампании с целью оказания содействия осуществлению Орхусской Конвенции. В таких кампаниях задействованы разработанные Сетью «Портал экологических знаний» и онлайн-приложение, с помощью которых пользователи могут выявлять угрозы для окружающей среды.

16. Представитель Армянского орхусского центра «Арагат» проанализировала проблемы общины Мелик по прекращению деятельности горнодобывающего предприятия, которая стала причиной разрушения инфраструктуры и экономического кризиса в регионе. Кроме того, местные жители совместно с Орхусским центром «Арагат» и НПО подали иск против Министерства охраны природы. Кульминацией этого конфликта явилось публичное обращение к президенту Армении с требованием прекратить эту деятельность и отозвать выданные на ее проведение разрешения. Хотя на сегодняшний день местным жителям по-прежнему не выплачена причитающаяся им финансовая компенсация, в последние годы им удалось вернуть земли в сельскохозяйственный оборот.

17. В ходе последовавшего за этим обсуждения представитель Швейцарии пояснила, что характер участия общественности в создании парков, и особенно используемая процедура голосования, зависят от законодательства конкретного кантона. Уставные документы на создание парка согласовываются на основе консенсуса и не могут быть изменены в течение первых десяти лет. Накопленный в прошлом опыт показал, что общинам выгодно создание парков, и соседние общины нередко выражают желание присоединиться к проекту. Администрация парка обычно состоит из профессиональных штатных сотрудников, но в нее во всех случаях входят представители местных общин. Представитель Грузии отметила, что цели устойчивого развития были адаптированы к национальным условиям и что следующим этапом явится привлечение общественности к мониторингу их осуществления. В связи с разработкой национальных регистров выбросов и переноса загрязнителей Грузия планирует создать онлайн-системы представления отчетности: с 2017 года – по воздуху, с 2018 года –

по отходам и позднее – по воде, которые в совокупности являются основой для системы регистров выбросов и переноса. В своем выступлении представитель Армении пояснил, что в горнодобывающей промышленности Армении выдаются разрешения на разведку и добычу полезных ископаемых. Он также отметил, что для выдачи разрешений требуется положительное заключение по процедуре ОВОС, и только после этого Министерство энергетики может выдать такие разрешения. Эта процедура предусматривает проведение в обязательном порядке публичных слушаний и предоставление общественности достаточного времени для подачи замечаний и жалоб, которые должны учитываться властями в окончательном решении.

18. Целевая группа приняла к сведению информацию о накопленном опыте, надлежащей практике и проблемах, которой поделились выступающие из Бельгии, Швейцарии, Группы ЕЭК по устойчивому развитию и гендерным вопросам, Сети кавказских природоохранных НПО, Орхусского центра «Арагат», а также г-н Ежи Ендрощка, и отметила сделанные в ходе последовавшей дискуссии замечания с мест, в частности в отношении:

a) важности привлечения общественности и других заинтересованных сторон к подготовке стратегий устойчивого развития и мониторингу их осуществления в целях избежания возможных конфликтов в будущем и оказания содействия осуществлению соответствующих решений;

b) повышения уровня информированности и просвещения по вопросам устойчивого развития в качестве предпосылки для эффективного участия общественности;

c) необходимости эффективного обзора механизмов, включая руководящие принципы, касающиеся единого порядка отчетности в целях обеспечения транспарентности, инклюзивности и участия всех заинтересованных сторон в процессах мониторинга осуществления стратегий устойчивого развития и достижения целей устойчивого развития;

d) позитивной роли организации региональных обзоров и «круглых столов», а также изучения надлежащей практики с помощью онлайн-платформ, веб-сайтов и прикладных программ;

e) возможности использования орхусских центров в качестве платформы для поощрения многостороннего диалога по вопросам устойчивого развития.

19. Целевая группа далее отметила, что:

a) в выступлениях с информацией об опыте, накопленном Сторонами Орхусской конвенции, была продемонстрирована актуальность применения положений Конвенции в процессах принятия решений, касающихся устойчивого развития, поскольку почти в каждом случае эти процессы принятия решений так или иначе существенным образом затрагивают окружающую среду. Следовательно, применение положений Конвенции в этой области имеет важное значение;

b) принятие решений по вопросам устойчивого развития может касаться, в частности, политики, проектов, стратегий, планов и правовых актов. Для каждого из этих случаев в Орхусской конвенции четко оговорены конкретные процедуры участия общественности;

c) концепция устойчивого развития тесно связана с вовлечением заинтересованных сторон. Тем не менее в соответствии с Конвенцией между вовлечением заинтересованных сторон, осуществляемым в рамках различных процессов, и участием общественности существует заметная разница. По этой причине Сторонам следует обеспечить эффективную реализацию на практике положений Конвенции, относящихся к участию общественности;

d) участие общественности на раннем этапе в процессе принятия решений, касающихся устойчивого развития, позволит повысить вероятность активного участия общественности в осуществлении соответствующих мер на международном, национальном и субнациональном уровнях;

e) в процессе принятия решений, касающихся устойчивого развития, рассматриваются важные вопросы, оказывающие воздействие в долгосрочной перспективе. В этой связи необходимо учитывать интересы будущих поколений. Странам необходимо решить важную задачу по изучению путей вовлечения будущих поколений в процесс принятия решений, например путем создания молодежных парламентов, образования в интересах устойчивого развития и повышения уровня информированности. По общему мнению, в этой области необходимо проводить дальнейшую работу;

f) устойчивое развитие создает необходимость в тесном межведомственном сотрудничестве на национальном уровне. В связи с вовлечением различных правительственных органов и определением их ведущей роли в принятии решений, касающихся устойчивого развития, возникли новые вызовы и возможности;

g) примеры низовых инициатив, поступающих наверх, и постоянного участия местных общин и заинтересованных сторон, в частности инициативы по созданию национальных парков, показывают, что такое участие общественности могло бы обеспечить более высокую степень защиты природных ресурсов, способствуя тем самым реализации соответствующих целей устойчивого развития;

h) процесс принятия решений, касающихся устойчивого развития, мог бы занять свое место в трансграничном контексте, при этом участие общественности является важным вопросом, который нельзя игнорировать в этих обстоятельствах.

III. Препятствия, проблемы и надлежащая практика в связи с участием общественности в процессе принятия решений, касающихся изменения или продления существующих видов деятельности, и в трансграничном контексте

20. Председатель вынесла на обсуждение вопрос о выявлении основных трудностей и проблем на пути к эффективному участию общественности в процессе принятия решений, касающихся изменения или расширения существующих видов деятельности, и в процессе принятия решений, а также решений в трансграничном контексте, включая барьеры для участия неправительственных организаций, широкой общественности и маргинализированных групп. В этой связи участникам было предложено рассмотреть ряд вопросов, а именно: участие общественности уже на раннем этапе, когда открытыми остаются все варианты; наличие всех соответствующих документов на необходимых для общественности языках; эффективное уведомление и временные рамки участия общественности; обеспечение более полного учета в окончательных решениях внесенных общественностью замечаний; и обеспечение обратной связи по вопросу о том, как замечания общественности были учтены в окончательных решениях. В ходе данного заседания была также поставлена цель обменяться информацией о передовом опыте по поставленным вопросам и выявить дополнительные потребности.

А. Изменение или продление существующих видов деятельности

21. Открывая обсуждение, независимый эксперт г-н Ендрожка выступил с сообщением о положениях Орхусской конвенции, касающихся участия общественности в изменении или продлении существующих видов деятельности. Этот вопрос является крайне чувствительным с политической точки зрения, поскольку большинство рассматриваемых в рамках Орхусской конвенции сообщений касаются вопроса, относящегося к ядерной деятельности. Часть проблемы заключается в том, что во многих странах участие общественности в процессе принятия решений, касающихся конкретных видов деятельности, тесно связаны с процедурой ОВОС, но ни в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо), ни в Директиве Европейского союза по ОВОС (с поправками, внесенными в 2014 году)⁴ нет четкой правовой схемы, аналогичной схеме, предусмотренной пунктом 10 статьи 6 Орхусской конвенции. Кроме того, согласно распространенным толкованиям обоих договоров применение процедур ОВОС (включая процедуры участия общественности) требуется только в тех случаях, когда были запланированы физические изменения. В результате этого во многих странах в настоящее время продлен срок эксплуатации электростанций без проведения ОВОС или применения процедуры участия общественности. В этой связи необходимо устранить несоответствия между законодательством по проведению ОВОС и положениями Орхусской конвенции.

22. Представитель Армении представил обзорную информацию о накопленном в его стране опыте. Преимущество нынешней законодательной базы заключается в наличии в ней широкого определения продления осуществляемых видов деятельности, что препятствует их узкому толкованию государственными органами или судами. Однако отсутствие механизма принятия решений по вопросу о том, какие изменения оказывают воздействие на окружающую среду, а какие – нет, создает серьезную проблему. По поводу правоприменительных механизмов выступающий отметил, что положительное заключение государственной экспертизы (т.е. процедуры выдачи разрешений на осуществление деятельности) может быть отменено соответствующим органом, если:

- a) деятельность осуществляется с несоблюдением проектных документов;
- b) в проект или другие основные документы внесены изменения;
- c) возникли новые факторы экологического порядка;
- d) принято новое экологическое законодательство.

23. Представитель Армении далее пояснил, что несоблюдение при осуществлении деятельности может стать основанием для наложения штрафа или установления запрета на эту деятельность. В целях дальнейшего совершенствования национального законодательства в настоящее время разрабатывается поправка к закону, в которой учтены рекомендации Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции и выявленные гражданским обществом проблемы.

24. После состоявшихся выступлений представитель Армении дополнительно сообщил, что участие общественности также предусматривается в случае выдачи разрешений на водопользование и выбросы, но что в соответствующих процедурах имеются некоторые различия. Обращение с опасными отходами также подлежит лицензированию, но оно попадает под процедуры ОВОС. Представитель Финляндии сообщила, что в связи с продлением сроков эксплуатации в Финляндии также возникают проблемы и по ним проводятся дискус-

⁴ Директива 2014/52/EU Европейского парламента и Совета от 16 апреля 2014 года, изменяющая Директиву 2011/92/EU об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду.

сии, хотя в большинстве случаев законодательство не предусматривает выдачу ограниченных по времени разрешений. Выступающая предположила, что было бы полезно подготовить более краткое и подробное определение термина «изменения».

25. Касаясь вопроса о проведении консультаций с общественностью на этапе предварительной оценки в рамках ОВОС в случае изменения или продления сроков осуществления существующих видов деятельности, представитель Италии поделилась накопленным в этом контексте в ее стране опытом. Выступающая подчеркнула ключевое значение участия общественности на ранней стадии процесса ОВОС, особенно на этапе предварительной оценки. Оно помогает придать процессу принятия решений равноправный и справедливый характер. Кроме того, участие общественности обеспечивает должное рассмотрение вопросов, связанных с восприятием общественностью рисков и ее озабоченностями, а также учет мнений всех тех, кто потенциально мог бы быть затронут проектом. Кроме того, участие общественности на раннем этапе процедуры предварительной оценки может помочь в повышении степени согласия на проведение любого изменения или продления существующих видов деятельности. Процедура предварительной оценки, включая проведение консультаций с общественностью, в Италии является обязательной в случаях изменения или продления существующих видов деятельности. Тем не менее по-прежнему сохраняется необходимость дальнейшего совершенствования официальных и неофициальных механизмов консультаций с общественностью и ее участия в контексте процедур ОВОС с целью обеспечения их приведения в соответствие с положениями Орхусской конвенции.

26. Представитель организации «Окружающая среда – люди – право» сопоставила законодательные положения, которые были приняты различными Сторонами в отношении участия общественности в процессе принятия решений об изменениях или продлении существующих видов деятельности, обратив при этом особое внимание на пример Украины. Согласно национальным докладам об осуществлении за 2014 год законодательство по этому вопросу уже было принято. На новый закон Украины по ОВОС было наложено президентское вето, которое явилось причиной возникновения правового пробела в этой стране. К числу конкретных правовых проблем, стоящих перед страной относятся:

- a) полномочия, предоставленные Сторонам пунктом 10 статьи 6 Конвенции;
- b) отсутствие четких положений в национальном законодательстве по ОВОС в отношении выдачи разрешений, лицензий на проведение деятельности и ее планирование;
- c) отсутствие подробного перечня возможных решений, которые могут быть обновлены или пересмотрены;
- d) отсутствие четкого понимания по вопросу о том, как привлекать заинтересованную общественность в случаях, связанных с деятельностью, имеющей трансграничные последствия.

27. Кроме того, касаясь, в частности, ядерной деятельности, представитель организации «Окружающая среда – люди – право» отметила наличие в Украине весьма мощного национального ядерного лобби. Оно успешно пролоббировало такие изменения в законодательстве, в соответствии с которыми органам, регулирующим ядерный сектор, были предоставлены дополнительные возможности для контроля за процессом принятия решений. Для преодоления изложенных проблем необходимо принять руководящие принципы осуществления пункта 10 статьи 6 с особым упором на процесс принятия решений по ядерной проблематике. В этом ключе следует дополнительно изучить возможность взаимодействия с Конвенцией Эспо и использовать весь потенциал рекомендаций Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции.

28. В ходе последовавшей за этим дискуссии Финляндия предупредила, что право на участие не следует ограничивать теми субъектами, у которых имеется доступ к электронным средствам. Относительно требования об участии общественности на раннем этапе, когда открыты все варианты для принятия решения по поводу продления срока эксплуатации, г-н Эндрюшка напомнил участникам о том, что у продления срока эксплуатации всегда имелась альтернатива, заключающаяся в недопущении продления. Следовательно, для принятия решения о продлении понятие «ранний» означает момент во времени до принятия решения. Кроме того, слова «критерии/пороговые величины» в пункте 22 приложения означают, что в случае отсутствия критериев любое изменение должно быть предметом процедуры участия общественности.

29. После обсуждения Целевая группа приняла к сведению информацию о накопленном опыте, надлежащей практике и вызовах, которой поделились г-н Эндрюшка, выступающие из Армении, Италии и организации «Окружающая среда – люди – право», и отметила сделанные в ходе последующей дискуссии замечания с мест, в частности в отношении:

a) задач, вытекающих из толкования в каждом отдельном случае пункта 10 статьи 6;

b) необходимости более четко понять сферу применения пункта 10 статьи 6. Этого можно достичь путем:

i) развития прецедентного права и национального законодательства в отношении участия общественности по вопросам изменения или продления существующей деятельности;

ii) задействования механизма соблюдения, который играет полезную роль и через свои рекомендации помогает Сторонам лучше понять, как осуществлять положения Конвенции;

c) необходимости включать мнения затрагиваемой и заинтересованной общественности, поскольку это оказывает существенную помощь в обеспечении равноправия и справедливости процесса принятия решений и позволяет делать более осознанный выбор и добиваться более благоприятных экологических последствий.

30. Целевая группа далее отметила, что:

a) применение пункта 10 статьи 6 и приложения I к Конвенции является сложным, но весьма актуальным вопросом;

b) участие общественности в процессе принятия решений об изменении или продлении деятельности, судя по всему, будет осуществляться в зависимости от конкретной ситуации;

c) примеры, представленные на совещании, продемонстрировали необходимость обеспечения должного учета мнений общественности, особенно местного населения, в рамках процесса с участием всех заинтересованных сторон;

d) дальнейшее рассмотрение соответствующих положений различных договоров, касающихся изменения и продления видов деятельности, а именно Орхусской конвенции, Конвенции Эспо и Директивы по ОВОС (с внесенными в нее в 2014 году изменениями), имеет особо важное значение. Хотя предмет пункта 10 статьи 6 Орхусской Конвенции (т.е. изменение или продление деятельности) четко определен в Директиве о промышленных выбросах⁵, в Конвенции Эспо и Директиве по ОВОС нет четкого эквивалентного положения, а сам этот вопрос рассматривался только в аспекте изменения физических харак-

⁵ Директива 2010/75/EU Европейского парламента и Совета Европейского союза от 24 ноября 2010 года о промышленных выбросах (комплексное предотвращение и снижение загрязнения).

теристик деятельности. Как бы то ни было, в Директиве по ОВОС содержится прямая ссылка на Орхусскую конвенцию, поэтому ее следует толковать в этом духе;

e) изменения и продление деятельности должны получить широкое определение и не должны ограничиваться «крупными изменениями». Например, в этом контексте актуальное значение имеют продление срока деятельности и изменения в природной среде или в структуре населения;

f) процедуры первоначальной оценки изменений и продления существующих видов деятельности, включая проведение консультаций с общественностью, имеют большой потенциал для повышения степени приемлемости деятельности;

g) вопрос об участии общественности в принятии решений, касающихся изменения или продления существующих видов деятельности, заслуживает дальнейшего изучения и обсуждения под эгидой Целевой группы, например путем подготовки соответствующих руководящих принципов;

h) заслуживает внимания проект рекомендаций в отношении надлежащей практики по применению Конвенции Эспо к деятельности, связанной с ядерной энергетикой. В этой связи Секретариату было предложено изучить вопрос о том, можно ли в этих рекомендациях конкретно отразить положения пункта 10 статьи 6 Орхусской конвенции. Такое рассмотрение положений Конвенции поможет Сторонам обеих Конвенций принять более комплексный подход к осуществлению соответствующих положений.

В. Процесс принятия решений в трансграничном контексте

31. Открывая обсуждение по вопросу об участии общественности в процессе принятия решений в трансграничном контексте, г-н Ендрошка отметил существование двух международно-правовых режимов, применимых в тех случаях, когда деятельность в одной стране воздействует на окружающую среду в другой: режим Орхусской конвенции и режим Конвенции Эспо. Хотя нет никаких сомнений в отношении существования согласно международному праву общего обязательства страны принимать на себя ответственность за причиненный трансграничный ущерб, между процедурами участия общественности, предусмотренными каждой Конвенцией, существуют различия. С одной стороны, процедура по Конвенции Эспо предусматривает взаимодействие между правительствами двух стран, в рамках которого основное обязательство сводится к уведомлению правительств стран, потенциально затрагиваемых планами. Затрагиваемые правительства могут либо согласиться с оценкой деятельности как деятельности, оказывающей воздействие, либо отклонить ее. В случае согласия оба правительства обязаны предусмотреть процедуры участия общественности. Напротив, Орхусская конвенция возлагает обязательства на правительства по отношению к общественности в целом. Во-первых, необходимо определить, кто относится к заинтересованной общественности, и установить, кто конкретно относится к затрагиваемой общественности или общественности, которая может быть затронута, и заинтересована ли эта группа в участии в процессе принятия соответствующих решений. Во-вторых, заинтересованной общественности должны быть обеспечены равные возможности для участия. Существование этих двух параллельных режимов не означает, что выполнение обязательств по одной Конвенции освобождает от выполнения обязательств по другой. Следовательно, для соблюдения обязательств по обеим Конвенциям должен соблюдаться принцип предосторожности.

32. Представитель Литвы выступила с сообщением о проблемах, с которыми сталкивается ее страна в связи с участием общественности в процессе принятия решений в трансграничном контексте, уделив особое внимание примеру строительства и эксплуатации атомной электростанции в Островце. К числу основных конкретных проблем, с которыми столкнулась Литва, относятся:

- a) нехватка времени, поскольку участие общественности на раннем этапе не было гарантировано, а временные рамки различных этапов процедуры участия общественности были слишком короткими;
- b) проблемы, связанные с письменным и устным переводом;
- c) различия в толковании концепции общественных слушаний;
- d) запрошенная информация не была предоставлена общественности.

33. В заключение представитель Литвы подчеркнула необходимость единообразного толкования положений Конвенции. Обмен опытом мог бы помочь в преодолении препятствий, с которыми в настоящее время в этой связи сталкиваются многие страны.

34. В ходе последовавшего за этим обсуждения представитель орхусского центра «Гюмри» отметил, что развитым странам следует оказывать большую поддержку в целях содействия качественному участию общественности развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Представитель орхусского центра «Хорог» сообщил о том, что местные общины в Таджикистане и Афганистане сотрудничают по ряду трансграничных проблем, связанных с окружающей средой, несмотря на то, что Афганистан не является Стороной Орхусской конвенции. Он также отметил, что в Центральной Азии трансграничному сотрудничеству, как правило, придают важное значение.

35. Представитель Сербии проинформировала участников о проекте строительства нового энергоблока на Костолацкой ТЭЦ в Сербии. В этой связи одна НПО подала исковую жалобу в административный суд на предполагаемое несоблюдение властями положений Конвенции Эспо. Административный суд постановил, что, хотя обязательства по Орхусской конвенции были выполнены, компетентный орган действительно не проинформировал Румынию, являющуюся в рамках проекта соседней страной. Результатом этого решения явилась разработка в настоящее время новой процедуры участия общественности. Ввиду неэффективности судебной системы решение суда было вынесено через два года после того, как был начат административный спор. Это отражает общую проблему Сербии, т.е. временные рамки процедур участия общественности в трансграничном контексте могут быть непредсказуемыми, поскольку, среди прочего, в такой процедуре необходимо участие министерства иностранных дел.

36. Представитель организации «Женщины Европы за общее будущее» выступила с сообщением о двух трансграничных проектах, которые были реализованы этой организацией. Первый проект направлен на демократизацию управления бассейном реки Днестр, а второй – на повышение осведомленности на Балканах о нормативных актах Европейского союза, касающихся безопасности продуктов и химических веществ. В обоих проектах основное внимание уделялось проведению информационно-просветительских кампаний в целях вовлечения всех заинтересованных сторон в процесс принятия решений. Оба проекта показали, что охват маргинализированных потенциально заинтересованных сторон имеет весьма важное значение и что информационные кампании должны проектироваться с учетом потребностей, в том числе предусматривать использование социальных сетей. Кроме того, целесообразно, чтобы общение проходило на языке (языках) целевой группы и чтобы сотрудничеству заинтересованных сторон отводилась особая роль.

37. В ходе последовавшей за этим дискуссии г-н Ендрошка указал на упомянутую некоторыми участниками проблему, вызванную незаинтересованностью государственных органов в процедуре принятия решений с участием всех заинтересованных сторон в соответствии с положениями Конвенции, поскольку она связана с большими затратами времени. Однако он напомнил участникам об ошибочности такого подхода, поскольку участие общественности в том виде, в каком оно предусмотрено Конвенцией, могло бы на самом деле сэкономить время и повысить степень согласия на проведение инвестиций. Кроме того, от-

вечая на выступление сербской участницы совещания, он отметил, что привлечение министерства иностранных дел к решению вопроса об участии общественности в трансграничном контексте по Конвенции не является обязательным. Следовательно, Стороны, возможно, пожелают пересмотреть свою практику, с тем чтобы сделать ее менее забюрократизированной и затянутой. В заключение представитель Орхусского центра «Гюмри» подчеркнул решающую роль, которую играют женщины в повышении осведомленности молодежи в Армении.

38. После обсуждения Целевая группа приняла к сведению опыт, которым поделились г-н Ендрюшка, выступающие из Литвы, Сербии и организации «Женщины Европы за общее будущее», и отметила сделанные в ходе последующей дискуссии замечания и предложения с мест, в частности по поводу того, что:

а) необходимость трансграничного уведомления и выполнения адекватного перевода документов зачастую приводит к затягиванию и удорожанию процедуры принятия решений;

б) информационные и информационно-пропагандистские кампании, курсы подготовки, рабочие совещания, многосторонние диалоги по вопросам политики и создание консультативных органов с участием НПО должны рассматриваться как взаимодополняющие мероприятия в рамках процедур участия общественности.

39. Целевая группа далее подчеркнула следующее:

а) участие общественности в трансграничном контексте является обязательством по Конвенции, вытекающим из принципа недискриминации, который также закреплен в Конвенции;

б) с учетом сложности вопроса об участии общественности в трансграничном контексте важно обеспечить, чтобы процедуры участия общественности с самого начала разрабатывались и осуществлялись в соответствии с Конвенцией, с тем чтобы в дальнейшем избежать длительных и дорогостоящих мер по исправлению положения;

в) инвесторам и разработчикам должно быть ясно, что соответствующее законодательство должно соблюдаться задолго до начала реализации инвестиционного проекта;

г) сбор и распространение информации о надлежащей практике имеют важное значение для совершенствования процедур участия общественности во всем регионе;

д) важно, чтобы участвующие в трансграничных процессах Стороны тесно сотрудничали в целях обеспечения эффективного участия общественности в соответствии с Конвенцией. Следует и далее содействовать распространению имеющейся надлежащей практики, например по налаживанию рабочих контактов между отраслевыми министерствами всех стран, участвующих в трансграничной оценке, с целью облегчения процедуры участия общественности;

е) важно наращивать потенциал гражданского общества в процессе реализации проектов в трансграничном контексте.

IV. Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды

40. Председатель открыл обсуждение, посвященное вопросу о применении Маастрихтских рекомендаций по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды (Маастрихтские рекомендации), предложив участникам обменяться передовым опытом и обсудить имеющиеся проблемы. С целью облегчения обсуждения до начала совещания было проведено обследование.

41. Представляя результаты обследования, сотрудник секретариата Орхусской конвенции отметил, что с начала года не удалось добиться существенного прогресса в работе по переводу Маастрихтских рекомендаций на национальные языки и их распространению среди государственных должностных лиц, НПО и частного сектора на национальном и субнациональном уровнях, а также по организации курсов подготовки по их применению. Среди приведенных респондентами причин непроведения работы по переводу или распространению Рекомендаций или непроведения соответствующих курсов подготовки для государственных должностных лиц НПО и частного сектора были названы отсутствие потенциала, времени и финансовых ресурсов. Некоторые респонденты не видят непосредственной необходимости в проведении такой работы. Повышение осведомленности общественности по-прежнему обеспечивается главным образом путем публикации информации на официальном веб-сайте соответствующего министерства. Отсутствует механизм повышения осведомленности о Маастрихтских рекомендациях среди отдельных групп населения, с которыми сложно наладить информационно-пропагандистскую работу, например среди уязвимых или маргинализированных групп. Выступающий также рассказал о надлежащей практике по пропаганде Маастрихтских рекомендаций, информацией о которой Стороны поделились в своих ответах.

42. Представитель Румынии сообщила об использовании Маастрихтских рекомендаций в ее стране. Текст Маастрихтских рекомендаций на румынском языке, как ожидается, будет опубликован на сайтах местных и региональных государственных органов в 2017 году. Кроме того, запланирована организация курсов подготовки по Рекомендациям в форме «круглого стола», к участию в котором будет привлечен широкий круг представителей общественности.

43. В ходе последовавшей за этим дискуссии представитель Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы подчеркнул полезность Маастрихтских рекомендаций с точки зрения оказания помощи Сторонам в выполнении положений Конвенции. В этой связи одного размещения информации о Рекомендациях на официальных сайтах недостаточно для повышения осведомленности; Рекомендации следует активно пропагандировать среди всех заинтересованных сторон. Кроме того, крайне важное значение имеет перевод Рекомендаций на национальный язык/национальные языки. Представитель Албании отметил, что Маастрихтские рекомендации уже переведены на национальный язык и что предложено организовать в будущем соответствующие курсы подготовки представителей местных органов власти и неправительственных организаций.

44. Целевая группа приняла к сведению представленный секретариатом анализ результатов обследования по применению Маастрихтских рекомендаций. Она также приняла к сведению информацию о накопленном опыте, передовой практике и проблемах, которой поделилась выступающая из Румынии, и приняла к сведению последующие обсуждения и замечания с мест, в том числе:

а) Маастрихтские рекомендации являются ценным средством для оказания помощи Сторонам в организации эффективного участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, и важно организовать их широкую пропаганду;

b) усилия по распространению Рекомендаций были сосредоточены главным образом на использовании электронных средств информации (веб-сайтов, порталов, социальных сетей);

c) по-прежнему существуют проблемы с переводом и распространением Рекомендаций и проведением соответствующих курсов подготовки по их применению для представителей государственных органов власти (на национальном и субнациональном уровнях), НПО, маргинализированных и уязвимых групп и частного сектора. Основными препятствиями являются отсутствие людских и финансовых ресурсов и нехватка времени;

d) в целях доведения Рекомендаций до всех соответствующих целевых групп необходимо использовать все имеющиеся средства, в том числе, но не ограничиваясь ими, официальные сайты органов государственной власти, НПО и орхусских центров.

45. Целевая группа далее отметила, что:

a) в некоторых странах уже наблюдается прогресс в отношении применения;

b) для перевода и распространения Маастрихтских рекомендаций среди местных органов властям необходимо предпринять дополнительные действия, в том числе наладить взаимодействие с НПО и орхусскими центрами.

V. Закрытие совещания

46. Целевая группа выразила признательность выступавшим за их полезные сообщения и согласовала основные итоги совещания, представленные Председателем на совещании (АС/ТФ.РР-7/Inf.5), которые будут включены в доклад о работе совещания. Председатель поблагодарил выступавших, а также участников, секретариат и устных переводчиков и закрыл совещание.
