

**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 третье совещание

Женева, 26–28 июня 2019 года

Пункт 3 а) предварительной повестки дня

Вопросы существа: тематическое заседание по участию общественности в процессе принятия решений

**Доклад Целевой группы по участию общественности
в процессе принятия решений о работе ее восьмого
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 шестой сессии (Будва, Черногория, 11–14 сентября 2017 года) Совещание Сторон дополнительно продлило мандат Целевой группы, действующей под руководством Рабочей группы Сторон (ECE/MP.PP/2017/2/Add.1, решение VI/2, пункт 9)². В пункте 11 решения VI/2 определены вопросы для рассмотрения Целевой группой на своих совещаниях.

В соответствии с вышеуказанными мандатами настоящий доклад Целевой группы о работе ее восьмого совещания (Женева, 8–9 октября 2018 года) представляется на рассмотрение Рабочей группы Сторон.

¹ Доступен по адресу www.unece.org/env/pp/emop2010.html#/.

² Доступен по адресу www.unece.org/env/pp/aarhus/mop6_docs.html#/.



Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Открытие совещания и утверждение повестки дня	3
II. Обеспечение эффективного участия общественности.....	4
A. Содержательное участие общественности на раннем этапе	4
B. Наличия всех соответствующих документов для общественности	6
C. Эффективное уведомление и временные рамки для участия общественности	7
D. Более полный учет замечаний общественности и обеспечение обратной связи	8
III. Защита лиц, осуществляющих свои права в соответствии с положениями Конвенции.....	10
A. Дискуссионная группа 1: Опыт Сторон и заинтересованных кругов	13
B. Группа 2: Механизмы и инструменты	14
IV. Тематический направление: принятие решений по химическим веществам и продуктам	17
V. Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды	19
VI. Прочие вопросы.	20
VII. Закрытие совещания	21

Введение

1. Восьмое 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, 8 и 9 октября 2018 года³.
2. В работе совещания приняли участие представители следующих Сторон Конвенции: Албании, Армении, Беларуси, Боснии и Герцеговины, Германии, Грузии, Испании, Италии, Казахстана, Латвии, Мальты, Румынии, Сербии, Словакии, Таджикистана, Украины, Франции, Швейцарии и Швеции. В совещании также приняли участие представитель Европейской комиссии, представляющей Европейский союз, и представитель Европейского инвестиционного банка. На совещании присутствовал делегат от Марокко.
3. Также присутствовали представители Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде.
4. Кроме того, присутствовали представители орхусских центров, судебных органов и деловых кругов, профессиональных, исследовательских и академических организаций, а также представители международных, региональных и местных неправительственных организаций (НПО), многие из которых координируют свои усилия в рамках Европейского ЭКО-Форума. Председатель Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции участвовал в совещании по видеосвязи.

I. Открытие совещания и утверждение повестки дня

5. Совещание открыла Председатель Целевой группы г-жа Лоредана Далл'Ора (Италия), которая выступила со вступительным заявлением о важной роли участия общественности в процессе принятия решений для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.
6. Целевая группа утвердила повестку дня, содержащуюся в документе AC/TF.PP-8/Inf.1, и приняла к сведению представленную Председателем информацию, в том числе о предстоящем Региональном форуме по устойчивому развитию Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) (21–22 марта 2019 года), который будет посвящен цели 16 Целей в области устойчивого развития наряду с другими целями устойчивого развития. Региональный форум предоставит возможность осветить результаты работы Целевой группы на региональном и глобальном уровнях. В этой связи Целевая группа подчеркнула тот факт, что эффективное участие общественности в принятии решений по экологическим вопросам способствует достижению целей и задач Целей в области устойчивого развития, в частности задачи 16.7 (Обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества).
7. Секретариат представил пять следующих справочных документов: отдельные соответствующие ресурсы (AC/TF.PP-8/Inf.2); обзор осуществления статей 6, 7 и 8 Орхусской конвенции (AC/TF.PP-8/Inf.3); отдельные соображения, выводы и доклады Комитета по вопросам соблюдения, касающиеся эффективного участия общественности (AC/TF.PP-8/Inf.4); обзор осуществления пункта 8 статьи 3 Орхусской конвенции (AC/TF.PP-8/Inf.5); и отдельные соображения, выводы и доклады Комитета по вопросам соблюдения, касающиеся осуществления пункта 8 статьи 3 Орхусской конвенции (AC/TF.PP-8/Inf.6).

³ С документами восьмого совещания, включая список участников, тексты заявлений и выступлений, можно ознакомиться по адресу www.unece.org/env/pp/aarhus/ppdm8.html.

II. Обеспечение эффективного участия общественности

8. Председатель представила пункт повестки дня, касающийся всей цепочки процедур принятия решений на основе Маастрихтских рекомендаций по содействию эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды (в рамках статей 6, 7 и 8 Конвенции). Участникам было предложено рассмотреть ряд вопросов в этой связи, а именно: а) содержательное участие общественности на раннем этапе; б) наличие всех соответствующих документов для общественности; в) эффективное уведомление и временные рамки для участия общественности; и г) обеспечение более полного учета замечаний общественности в окончательных решениях и предоставления информации о том, каким образом замечания общественности были учтены в этих решениях. Собрание было также призвано обеспечить платформу для обмена передовым опытом по этим вопросам и выявить основные позитивные тенденции и проблемы. Функции координатора дискуссии на собрании выполнял г-н Дмитро Скрыльников. Каждый подпункт включал выступление координатора, который разъяснял соответствующие положения Конвенции, приводил наглядные примеры и уточнял, имеются ли какие-либо различия в осуществлении вопросов, затрагиваемых в контексте статей 6, 7 и 8. Координатор также привел описание модели эффективного участия общественности в принятии решений в рамках Орхусской конвенции на основе Маастрихтских рекомендаций. Он заявил, что, поскольку Стороны обладают различным опытом и традициями участия общественности, важно обмениваться такими знаниями в целях выявления общих подходов и новых тенденций и поощрения передовой практики.

A. Содержательное участие общественности на раннем этапе

9. Открывая заседание о содержательном участии общественности на раннем этапе, координатор заявил, что эта тема касается участия общественности на том этапе, когда открыты все варианты, а именно что в качестве предпочтительного варианта еще может быть выбран любой вариант, в том числе и «нулевой вариант». Концепция участия общественности в многоэтапном процессе принятия решений может отражать концепцию многоуровневого процесса принятия решений, в соответствии с которой на каждом этапе процесса принятия решений с участием общественности обсуждаются и выбираются определенные варианты, а на каждом последующем этапе принятия решений рассматриваются только вопросы в рамках того варианта, который уже был выбран на предыдущем этапе. На каждом этапе, на котором требуется участие общественности, оно должно происходить тогда, когда все варианты, подлежащие рассмотрению на данном этапе, еще остаются открытыми и эффективное участие общественности может иметь место. Если на каком-то конкретном уровне процесса принятия решений участие общественности не предусматривается, то на следующем этапе, предусматривающем участие общественности, ей должна быть предоставлена возможность также участвовать в рассмотрении вариантов, принятых на более раннем уровне. В случае крупных инфраструктурных проектов, когда речь заходит о возможной переработке проекта, общественность должна участвовать и иметь право комментировать возможные изменения в проектной документации.

10. Включение пункта 4 статьи 6 в текст статьи 7 означает, что Стороны должны обеспечивать участие общественности на раннем этапе в отношении планов и программ, связанных с окружающей средой, когда все варианты (в том числе «нулевой вариант») являются открытыми и когда могут быть должным образом учтены результаты участия общественности.

11. В статье 8 Орхусской конвенции предусмотрено, что каждая Сторона прилагает усилия для содействия эффективному участию общественности на соответствующем этапе, пока остаются открытыми возможности для выбора, в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду. В статье 8 говорится о следующих мерах, принимаемых с этой целью: а) устанавливаются сроки,

достаточные для обеспечения эффективного участия; b) проекты правил публикуются или предоставляются общественности иным образом; и c) общественности предоставляется возможность представить свои замечания непосредственно или через представительные консультативные органы.

12. В случае статей 6, 7 и 8 эффективное участие общественности на соответствующем раннем этапе является ключевым вопросом для обеспечения надлежащего участия общественности в процессе принятия решений по конкретным видам деятельности, планам, программам, политике, законодательству и нормативным положениям.

13. Координатор привел несколько примеров ситуаций, когда все варианты больше нельзя считать открытыми, в том числе: a) когда было сделано публичное объявление о предпочтительном варианте, даже если план или программа еще не были приняты; b) когда официальное решение по этому вопросу было принято государственным органом (включая представительные органы, такие как местные, региональные или национальные парламенты); c) когда лицо, принимающее решение, пообещало избирателям, что оно будет следовать конкретным вариантам или же избегать их; и d) когда государственный орган заключил с частными сторонами контракты или соглашения, связанные с решением, подпадающим под действие Конвенции, что может привести к исключению вариантов до существенного вклада общественности.

14. Открывая обсуждение, представитель Италии выступил с сообщением о новом законодательстве об общественной дискуссии по крупным инфраструктурным проектам, которое должно быть введено в действие в ближайшем будущем, и о том, как это законодательство согласуется с усилиями правительства Италии по полному осуществлению законодательства Европейского союза и соответствующих статей Орхусской конвенции, а также с выполнением Маастрихтских рекомендаций. Указ № 76 Председателя Совета министров от 10 мая 2018 года регулирует условия, виды и пороговые значения проектов, выносимых на общественное обсуждение, и является первым правовым актом, переводящим такие принципы в практические и конкретные условия. Сфера применения Указа охватывает технико-экономические обоснования проектов, касающихся основных объектов инфраструктуры, которые выносятся на общественное обсуждение в соответствии со сроками и методами, определенными Указом. Цель заключается в совершенствовании разработки мероприятий, прогнозировании и урегулировании конфликтов, которые обычно возникают в связи с осуществлением крупных проектов, а также в укреплении отношений между гражданами и учреждениями. Выступавший представил более подробную информацию об определении и сфере охвата общественной дискуссии, как они определены в Указе, видах охватываемых проектов, механизме управления и процедурных этапах.

15. Представитель Греческого общества по охране окружающей среды и культурного наследия рассказал о видах процедур участия общественности, применяемых в Греции в целом, уделив особое внимание примерам передовой практики применительно к процессу участия общественности на раннем этапе разработки стратегических планов управления в секторе управления водными ресурсами. Эта стратегия оказалась успешной и осуществлялась государственными органами, которые организовали процесс открытых консультаций с помощью интерактивного веб-сайта с участием граждан и других заинтересованных сторон с использованием многочисленных информационных мероприятий (конференций, семинаров, распространения публикаций, анкетирований). Эти мероприятия были сосредоточены на вопросах, связанных с качеством, количеством и наличием водных ресурсов, программированием потребления и использования водных ресурсов, а также программами, предусматривающими меры по охране водных ресурсов и экономическому анализу водопользования. Оценки результатов консультаций были опубликованы в онлайн-режиме, а комментарии и соответствующие материалы были надлежащим образом изучены, проанализированы и утверждены. На основе этого опыта греческие власти разработали стратегию, предусматривающую раннее участие общественности на всех этапах процесса консультаций, которая в настоящее время применяется к новому циклу программ консультаций с общественностью для

первого обзора планов управления водными ресурсами в соответствии с Рамочной директивой Европейского союза о водных ресурсах (2000/60/EU).

16. В ходе последовавшего обсуждения представитель Италии заявил, что процесс назначения координатора общественных дебатов регулируется законодательством на основе критериев независимости. Он назначается инициатором деятельности и должен быть представителем министерства или, если профиль не имеет отношения к делу, должен был быть нанят извне. В ходе процедур добровольного участия общественности отдельное положение закона допускает, если проекты находятся ниже порогового уровня, проведение общественных дебатов по запросу, которые могут быть предложены инициатором деятельности, а также рядом граждан и национальных органов власти. Координатор указал на важность дальнейшей разработки мер по наращиванию потенциала, таких как электронные курсы, для просвещения местных органов власти и общественности о преимуществах и перспективах осуществления Орхусской конвенции.

В. Наличие всех соответствующих документов для общественности

17. Координатор заявил, что доступ к информации является необходимым условием для эффективного участия общественности. Для обеспечения эффективного участия вся информация, имеющая отношение к процессу принятия решений, должна быть доступна заинтересованной общественности. В пункте 6 статьи 6 Конвенции упоминаются исключения в отношении раскрытия информации, предусмотренные в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции. При разработке и осуществлении правовых рамок для статьи 6 следует принимать во внимание следующие вопросы: обеспечение доступа к соответствующей информации для целей изучения; предоставление беспрепятственного доступа к информации; предоставление бесплатного доступа к информации для целей изучения; предоставление копий за не более чем разумную плату и предоставление информации, как только она становится доступной.

18. Представитель Франции рассказал о недавно запущенной платформе, обеспечивающей доступ общественности к экологической информации и данным. Речь идет о простом в использовании инструменте, который позволяет: найти соответствующую информацию, собранную в определенный момент времени; легко находить проекты на данной территории; и активно участвовать в процессе принятия решений. Этот инструмент является гарантией прозрачности, которая позволяет общественности иметь представление о проектах на ее территории и помогает информировать общественность о различных проектах и обеспечивать эффективное участие общественности. Этот инструмент также способствует учету экологических соображений в процессе принятия решений и разработки проектов путем улучшения обзора проектов на данной территории.

19. Представитель Украины рассказал об опыте создания электронного реестра оценок воздействия на окружающую среду, который в настоящее время находится на этапе тестирования и который предоставит новые возможности для эффективного участия общественности. Реестр обеспечивает доступ общественности ко всем документам, созданным в процессе оценки воздействия на окружающую среду, в том числе и к документам, имеющимся в распоряжении органов власти. Этот реестр повышает осведомленность об оценках экологического воздействия среди различных заинтересованных сторон. Дальнейшие шаги по совершенствованию реестра включают: расширение функциональных возможностей трансграничного модуля; укрепление институционального потенциала соответствующего органа власти и координации между региональными властями и властями на уровне министерств; совершенствование положений закона об оценке воздействия на окружающую среду; и интеграцию учетной системы в другие порталы открытых данных.

20. Представитель организации «Зеленое досье», выступая также от имени Форума гражданского общества Восточного партнерства, проинформировал участников о ходе осуществления финансируемого Европейским союзом проекта под названием «Энвайронментал асесмент уотч». Цель проекта заключается в разработке и

тестировании на практике общей системы для мониторинга гражданским обществом процесса внедрения инструментов стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду в Беларуси, Республике Молдова и Украине. К числу общих проблем относятся: отсутствие интереса у общественности к экологической оценке, особенно на ранних этапах; существующие в законодательстве препятствия на пути реализации права на доступ к информации; и отсутствие общедоступной и удобной для пользователей информации. Следующим шагом должна стать разработка типовой системы для мониторинга стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду силами гражданского общества на основе результатов исследований на страновом уровне и опыта Европейского союза, которая будет распространена среди других стран.

21. В ходе последовавшего обсуждения представитель НПО «Экодом» проинформировал участников о недавнем докладе НПО «Экодом» о мониторинге доступа к экологической информации в Беларуси. Из 65 протоколов общественных слушаний, упомянутых в докладе, было зарегистрировано только 3 случая участия общественности, инициированных самой НПО «Экодом». Выступавший отметил важность повышения осведомленности общественности для более активного участия. В этой связи представитель Италии заявил, что Генеральное управление экологических оценок и разрешений Министерства охраны окружающей среды, суши и моря ведет портал, который предоставляет общественности многочисленные соответствующие документы, способствующие ее содержательному участию.

22. Был сделан вывод о том, что помимо совершенствования законодательства на практике важно предоставлять общественности достаточную и удобную в использовании информацию, которая позволит лучше понять, как использовать такую информацию и, следовательно, обеспечить более эффективное и конструктивное участие.

С. Эффективное уведомление и временные рамки для участия общественности

23. Координатор кратко остановился на теме эффективного уведомления и временных рамках для участия общественности (пункт 2 статьи 6 Конвенции). Он рассказал о методах уведомления общественности и разумных временных рамках для информирования общественности и для подготовки и эффективного участия общественности (пункты 3, 7, и 8 статьи 6 Конвенции). Различные этапы процедуры участия общественности, для которых требуются разумные сроки, могут включать: а) информирование заинтересованной общественности о начале процедуры (пункт 2 статьи 6); б) предоставление заинтересованной общественности возможности ознакомиться с документацией (пункт 6 статьи 6); в) предоставление общественности возможности представлять любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые она сочтет уместными (пункт 7 статьи 6); г) рассмотрение замечаний, информации, анализа или мнений, представленных общественностью (пункт 8 статьи 6); д) принятия окончательного решения с должным учетом результатов участия общественности (пункт 8 статьи 6); е) подготовка обоснования и соображений, на которых основывалось решение; г) подготовке текста решения; з) уведомление общественности о решении, а также о том, как общественность может получить доступ к тексту решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в его основу (пункт 9 статьи 6). И наконец, координатор дискуссии привел несколько примеров разумных и необоснованных временных рамок для различных этапов процедур участия общественности.

24. Представитель Швеции привел пример передовой практики национальной системы участия общественности, которая основана на давней традиции участия общественности в процессах принятия решений, касающихся процедур выдачи экологических разрешений и оценки воздействия на окружающую среду, которая была создана в стране еще до ратификации Швецией Орхусской конвенции и транспонирования Директивы Европейского союза об оценке воздействия на окружающую среду (2011/92/EU). Шведская система характеризуется продуманными

процедурами выдачи разрешений, в рамках которых консультации являются обязательными на ранней стадии участия общественности и должны проводиться до подачи заявления о выдаче разрешений в разрешительный орган и до разработки оценки воздействия на окружающую среду. Информация и сроки проведения ранних консультаций доступны, транспарентны и строго соблюдаются. Консультации должны проводиться заблаговременно до подачи заявления о выдаче разрешения и подготовки отчета об оценке воздействия на окружающую среду. До проведения любых начальных консультаций разработчик должен предоставить, среди прочего, информацию об ожидаемом воздействии на окружающую среду. Информирование общественности осуществлялось посредством публичного уведомления в соответствии с Экологическим кодексом Швеции (на общедоступном веб-сайте и в местной газете), а также в индивидуальном порядке. Заявка, включая отчет об оценке воздействия на окружающую среду, должна быть размещена органом, принимающим решения, и хранителем документации для ознакомления с ней, например в муниципальном учреждении рядом с местом, где должна быть проведена деятельность. Общественности должны быть предоставлены разумные сроки – не менее 30 дней – для представления замечаний по заявке и отчету об оценке воздействия на окружающую среду.

25. В ходе последовавшего обсуждения выступавший разъяснил, что на ранних этапах процедуры оценки воздействия на окружающую среду разработчик отвечает за информирование общественности, в то время как после представления заявки для подготовки оценки воздействия на окружающую среду задача информирования общественности возлагается на орган, выдающий разрешение. Вопросу о том, каким образом заинтересованная общественность уведомляется до проведения начальных консультаций, присуща определенная гибкость, однако предпочтение в первую очередь отдается индивидуальным контактам. После подачи заявки на подготовку оценки воздействия на окружающую среду общественность информируется посредством публикации уведомления в соответствии с Экологическим кодексом Швеции (на общедоступном веб-сайте и в местной газете). На этом этапе процесса заинтересованная общественность по мере возможности также информируется в индивидуальном порядке. Было отмечено, что по закону информация, предоставляемая в публичных уведомлениях в электронном и печатном формате, должна быть одинаковой. Представитель Фонда «БлюЛинк» поделился опытом, полученным в результате проведенного в восьми странах Европы сравнительного правового исследования, касающегося юридических рамок участия общественности, включая вопрос об уведомлении и временных рамках участия общественности.

D. Более полный учет замечаний общественности и обеспечение обратной связи

26. Открывая заседание по теме обеспечения более полного учета замечаний общественности в окончательных решениях и надлежащей обратной связи относительно учета замечаний общественности в процессе принятия решений, координатор подчеркнул тот факт, что этот вопрос является ключевым элементом участия общественности. Он выступил с вводным сообщением о соответствующих положениях Конвенции (статьи 6, 7 и 8). Право на представление замечаний предоставлено «общественности», а не «заинтересованной общественности», и общественность должна иметь право представлять любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые она считает имеющими отношение к предлагаемой деятельности. Общественность не обязана предоставлять доказательства проживания, гражданства или домицилия, а также какие-либо доказательства в отношении источников информации или каких-либо обоснований или аргументов в пользу своих мнений. Замечания могут быть представлены в письменной форме, в виде устных сообщений в ходе публичных слушаний, а также в форме онлайн-консультаций.

27. В пункте 8 статьи 6 Конвенции говорится о деятельности, которая требует должного учета результатов участия общественности. Пункт 8 статьи 6 был инкорпорирован в статью 7, а это означает, что все требования, содержащиеся в

пункте 8 статьи 6, должны применяться в отношении планов и программ и, в соответствующих случаях, в отношении политики. В статье 8, в которой рассматривается вопрос об участии общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, говорится, что результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени. Надлежащий учет замечаний может привести к: а) внесению поправок в предлагаемое решение в свете замечаний общественности; б) принятию дополнительных мер по предотвращению изменения климата или мониторингу потенциального вредного воздействия предлагаемого решения; в) выбору альтернативного варианта на основе материалов, представленных общественностью; и d) отклонению предлагаемого решения полностью. Поэтому замечания общественности должны надлежащим образом приниматься во внимание.

28. Представитель Румынии привел примеры передовой практики эффективного участия общественности в процедурах оценки воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценки в Румынии, которые демонстрируют, каким образом замечания общественности учитываются в принимаемых на различных этапах решениях в отношении планов и программ этих двух процедур. Окончательные решения, называемые «экологическими разрешениями» и выдаваемые компетентным природоохранным органом по завершении процедур стратегической экологической оценки для Генерального плана развития транспорта Румынии на 2014–2030 годы, Национальной стратегии изменения климата и роста на основе низкоуглеродной экономики на период 2016–2020 годов и Национального плана действий в области изменения климата на 2016–2020 годы, содержат информацию о полученных замечаниях общественности, включаются в соответствующие документы и предоставляются в распоряжение общественности в течение всех процедур, а также содержат указания на те организации, замечания которых были приняты во внимание. Прозрачная процедура, этап и принятые решения в связи с оценкой трансграничного воздействия на окружающую среду в отношении Черноводской АЭС были представлены в качестве примера эффективного участия общественности в процессе принятия решений по оценке воздействия на окружающую среду.

29. Представитель Фонда «БлюЛинк» проинформировал участников о текущей работе сети «Справедливость и окружающая среда» в области национальных правовых рамок и практики их применения во всех странах Европейского союза в отношении участия общественности в процедурах оценки. Он представил основные выводы недавно опубликованного сравнительного правового исследования под названием «Оценка воздействия планов и программ на окружающую среду. Осуществление ключевых требований Директивы [о стратегической экологической оценке] в отдельных государствах-членах [Европейского союза]». Исследование содержит анализ предусмотренных законом обязательств в отношении учета результатов стратегических экологических оценок в процессах принятия решений. Строго говоря, стратегическая экологическая оценка должна влиять на процессы планирования и принятия решений, ведущие к интеграции экологических соображений в процесс участия общественности, однако это обязательство не всегда является достаточно четким или строгим для обеспечения его выполнения. Правовой статус общественности является инструментом, который обеспечит учет всех вкладов, вносимых благодаря участию общественности. Другим способом обеспечения более полного учета замечаний общественности в окончательных решениях и обеспечения надлежащей обратной связи относительно того, как замечания общественности были учтены в решениях, является институционализация партнерских отношений НПО с компетентными природоохранными органами.

30. Целевая группа поблагодарила координатора и докладчиков, приняла к сведению высказанные ими соображения, оптимальные виды практики и проблемы и отметила вопросы, затронутые в ходе последующих обсуждений, и замечания с мест, включая, в частности, следующие:

а) текущие тенденции, такие как тот факт, что несколько Сторон недавно пересмотрели или в настоящее время пересматривают свое законодательство, направленное на совершенствование процедур участия общественности. Различные

практические инструменты и механизмы, разработанные для повышения эффективности таких подобных процедур;

b) существующие проблемы, такие как необходимость представления значимой для принятия решений информации в удобной для пользователя форме в целях содействия более широкому участию общественности.

31. Целевая группа:

a) подтвердила необходимость обеспечения Сторонами разработки практических механизмов для процедур участия общественности таким образом, чтобы обеспечить подлинно эффективное участие, и выделения необходимых ресурсов в этой связи;

b) приветствовала дальнейшие шаги, предпринятые Сторонами с целью создания онлайн-платформ для уведомления и доступа ко всей соответствующей информации, что имеет решающее значение для эффективного участия общественности в процессе принятия решений, и призвала Стороны и заинтересованные круги продолжать обмениваться таким опытом и извлекать из него уроки в целях повышения функциональности веб-порталов;

c) подчеркнула важность привлечения общественности к разработке вышеупомянутых платформ в целях удовлетворения потребностей различных пользователей;

d) подчеркнула в то же время необходимость использования других (нецифровых) средств уведомления и доступа к информации в целях преодоления существующего цифрового разрыва;

e) призвала Стороны, международные организации, орхусские центры и другие заинтересованные круги инициировать или продолжать проведение учебных курсов для государственных должностных лиц, отвечающих за разработку и осуществление процедур участия общественности в процессе принятия решений, особенно на субнациональном и местном уровнях.

III. Защита лиц, осуществляющих свои права в соответствии с положениями Конвенции

32. Целью заседания было обсуждение вопроса о защите лиц, осуществляющих свои права в соответствии с положениями Конвенции. Представляя этот пункт повестки дня, Председатель сослался на Будвинскую декларацию об экологической демократии в интересах нашего устойчивого будущего⁴, в которой Стороны решительно выразили свою озабоченность в связи с ростом притеснений, преследований и даже убийств активистов природоохранной деятельности во всем мире. Стороны также выразили серьезную обеспокоенность тем, что нарушения прав человека, терроризм и радикализм подрывают основы демократии во многих странах мира, в том числе в странах, являющихся Сторонами Орхусской конвенции и Протокола к ней, а также в других странах ЕЭК. Председатель подчеркнула тот факт, что осуществление пункта 8 статьи 3 Конвенции может способствовать выполнению задачи 16.10 Целей в области устойчивого развития, касающейся защиты основных свобод. Она отметила, что это совещание послужит платформой для рассмотрения системных проблем и обмена хорошими примерами того, как этот важный вопрос решается в различных странах. Заседание началось со вступительных заявлений Председателя Комитета по вопросам соблюдения и представителя неправительственной организации «Эрджастис», выступавшего от имени Европейского ЭКО-Форума. Затем последовали обсуждения в рамках двух

⁴ ECE/MP.PP/2017/16/Add.1-ECE/MP.PRTR/2017/2/Add.1, принятый Сторонами Орхусской конвенции и Протокола к ней в ходе совместного сегмента высокого уровня Совещаний Сторон (Будва, Черногория, 14 сентября 2017 года).

дискуссионных групп: по соответствующему опыту Сторон и заинтересованных кругов; и по существующим механизмам и инструментам.

33. Открывая дискуссию, Председатель Комитета по вопросам соблюдения г-н Йонас Эбессон выступил с сообщением о подходе Комитета к защите лиц, осуществляющих свои права в соответствии с Конвенцией. Вначале он рассказал о некоторых аспектах продолжающегося процесса наказания, преследования и притеснения лиц, осуществляющих свои права в соответствии с Конвенцией. Председатель отметил, что, по сообщениям средств массовой информации, во всем мире еженедельно убивают примерно четырех защитников окружающей среды. Эта обеспокоенность была подчеркнута в конкретной статье Регионального соглашения о доступе к информации, участии общественности и правосудии по вопросам окружающей среды в Латинской Америке и Карибском бассейне (Эскасусское соглашение), в которой говорится, что Стороны обязаны гарантировать безопасные и благоприятные условия для лиц, групп и организаций, которые поощряют и защищают права человека в вопросах окружающей среды, с тем чтобы они могли действовать без угроз, ограничений и отсутствия безопасности. В Орхусской конвенции защита лиц, осуществляющих свои права, регулируется одним не менее строгим положением, которое является весьма однозначным. В пункте 8 статьи 3 Конвенции предусмотрено, что Стороны – т. е. правительства, законодатели и суды – должны обеспечивать, чтобы при попытке осуществить свои права в соответствии с Конвенцией лица не подвергались наказанию, преследованиям или притеснениям. Это положение имеет ключевое значение для Орхусской конвенции в целом, и если это требование не будет выполнено, то представители общественности, возможно, не решатся на то, чтобы их голоса были вообще услышаны. Выводы и рекомендации по делу ACCC/C/2014/102⁵, рассмотренному Комитетом по вопросам соблюдения, показывают, каким образом Комитет по вопросам соблюдения подходит к нарушениям пункта 8 статьи 3 и как этот вопрос связан с понятиями прав человека. Оратор пояснил далее, каким образом Комитет рассматривает утверждения о несоблюдении пункта 8 статьи 3.

34. Представитель неправительственной организации «Эрсджастис» выступил с сообщением об имеющихся с точки зрения НПО системных проблемах, которые возникают при применении положения, содержащегося в пункте 8 статьи 3 Конвенции. Оратор остановился на общем положении дел с угрозами в адрес защитников окружающей среды на международном уровне. В 2017 году в докладе фонда «Глобальный свидетель» было документально подтверждено 207 убийств защитников земель и окружающей среды – простых людей, погибших за то, что они защищали свои леса, реки и дома от разрушительной деятельности промышленных предприятий. Этот показатель увеличился на шесть убийств по сравнению с предшествующим годом, в результате чего 2017 год оказался наихудшим за всю историю. Эти цифры являются заниженными, поскольку не все страны предоставляют реальные данные о случаях угроз в адрес защитников окружающей среды. Зафиксированные нарушения в основном отражают положение в Южной и Центральной Америке. К числу соответствующих секторов относятся: агропромышленный комплекс; горнодобывающая и добывающая отрасли промышленности; лесозаготовительная промышленность; браконьерство; и водохозяйственная деятельность и плотины.

35. Оратор также привел примеры угроз и притеснений в отношении защитников окружающей среды, которые имели место в странах, ратифицировавших Орхусскую конвенцию. Эти примеры были документально подтверждены в докладе «Опасная работа: усиление давления на экологические НПО и активистов в странах бывшего Советского Союза и [Соединенных Штатах Америки]»⁶, содержащем примеры из стран региона ЕЭК. Помимо Орхусской конвенции, имеются и другие соответствующие документы, включающие рамочные принципы по правам человека и окружающей среде, разработанные Специальным докладчиком по вопросу о

⁵ См. www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2014102-belarus.html.

⁶ Отчет организации «Круд Эккаутабилити» и Экофорума НПО Казахстана доступен на сайте http://crudeaccountability.org/wp-content/uploads/CA_Report_Dangerous_Work-compressress.pdf.

правозащитных обязательствах, касающихся пользования безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой⁷, в которых изложены основные правозащитные обязательства, связанные с использованием безопасной, здоровой и устойчивой окружающей средой. В 2018 году Совет по правам человека принял проект руководящих принципов для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел⁸, две части которых, касающиеся участия в неизбирательном процессе и участия в ведении государственных дел на наднациональном уровне, включая международные организации, дополняют обязательства, предусмотренные в Орхусской конвенции. Другими значимыми инструментами, имеющимися в Европе, которые необходимо принимать во внимание в координации с осуществлением Орхусской конвенции, являются Декларация Комитета министров Совета Европы о мерах по улучшению защиты правозащитников и поощрению их деятельности⁹, принятая в 2008 году, Руководящие принципы защиты правозащитников Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе¹⁰ 2014 года и Руководящие принципы Европейского союза по правозащитникам¹¹ 2008 года.

36. Участники обсудили предложение о создании приютов в Сторонах Орхусской конвенции и Эскасусского соглашения для защитников окружающей среды, подвергающихся преследованиям во всем мире. Люди должны обладать возможностью осуществлять свои права на охрану окружающей среды. Затем было предложено рассмотреть вопрос о создании в рамках Орхусской конвенции механизма, который позволял бы оперативно реагировать в таких случаях и создавать «приюты для защитников окружающей среды» в странах, являющихся Сторонами Орхусской конвенции.

37. В ходе последовавшего обсуждения представитель организации «Эрджастис» заявил, что приютов специально для защитников окружающей среды не существует и что таких людей следует рассматривать не как особую категорию, а как людей, которые осуществляют свои права и называются правозащитниками. В связи с возросшей конкуренцией в борьбе за ресурсы увеличилось число случаев классических нарушений прав человека, связанных с окружающей средой или вызванных экологическими проблемами. Вероятно, уже возникла необходимость принять конкретные меры и открыть приюты для защитников окружающей среды.

38. В ходе последовавшего обсуждения, отвечая на вопросы, Председатель Комитета по вопросам соблюдения разъяснил тот факт, что общее обязательство Сторон Конвенции заключается в соблюдении Конвенции в пределах своей юрисдикции и поэтому одна из Сторон не может нести ответственность за действия, которые имели место в другой Стороне или были предприняты ею. Тем не менее Страна может нести ответственность за нарушение положений Конвенции даже за пределами своей собственной территории, например в случае оказания иностранной помощи, при условии, что эта Страна обладает соответствующей юрисдикцией.

39. Представитель Марокко поделилась опытом участия общественности ее страны в процессе принятия решений и существующей практикой национальных защитников окружающей среды, пытающихся объединить свои усилия с усилиями соответствующих субъектов, таких как парламентарии или гражданское общество в соседних странах, в целях усиления давления на власти или застройщиков. Она также отметила, что недавно в Марокко была создана структура по борьбе с нарушениями прав человека, связанными с окружающей средой.

⁷ A/HRC/37/59, приложение.

⁸ A/HRC/39/28.

⁹ Имеется по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/DeclarationHRDCoECommitteeMinisters.pdf.

¹⁰ Имеется по адресу www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders?download=true.

¹¹ Имеется по адресу https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/3958/EU%20Guidelines%20on%20Human%20Rights%20Defenders.

40. Председатель Комитета по вопросам соблюдения выступил с заключительными замечаниями по вопросу о глобальной информационно-пропагандистской деятельности, необходимой для защиты защитников окружающей среды, и привел пример правовых режимов, применимых в Африке. Он также упомянул о начале осуществления в 2017 году Глобального пакта об окружающей среде – инициативы по заключению юридически обязательного международного документа под эгидой Организации Объединенных Наций, в котором обобщаются принципы, изложенные в действующих международных природоохранных договорах. Глобальный пакт предназначен для укрепления верховенства права во всем мире и содействия осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Деятельность по разработке содержания Глобального пакта продолжается. Один из рассматриваемых вопросов касался прав на участие, которые непосредственно связаны с текущим обсуждением вопроса о защите прав защитников окружающей среды, как это предусмотрено в пункте 8 статьи 3 Орхусской конвенции.

А. Дискуссионная группа 1: Опыт Сторон и заинтересованных кругов

41. Представитель Латвии выступил с докладом, озаглавленным «Эффективное участие общественности в процессе принятия решений с точки зрения Латвии». Он рассказал о существующей национальной правовой базе участия общественности в процессе принятия решений и проинформировал участников о соответствующих положениях Конституции и других национальных законов, касающихся обязательств государств в отношении принятия и обеспечения реализации эффективных мер по охране окружающей среды и защите лиц, осуществляющих свои права в соответствии с положениями Конвенции. Выступавший рассказал о сферах регулирования участия общественности в принятии решений на государственном и муниципальном уровнях и взаимосвязях между территориальным планированием и участием общественности в процессе принятия решений. Был приведен пример участия общественности в принятии решений по проекту территориального плана, включая строительство современной погребальной и религиозной инфраструктуры.

42. Представитель Орхусского центра в Оше (Кыргызстан) проинформировал участников о работе центра, особо остановившись на ряде мероприятий по наращиванию потенциала, таких как консультации по вопросам регистрации общественных объединений и подготовка кадров по процедурам участия общественности для органов власти и НПО. Он привел пример инцидента, который произошел в 2018 году в одном из районов страны и привел к одному санкционированному и шести несанкционированным мирным митингам, в ходе которых была выражена обеспокоенность по поводу возможного негативного воздействия на окружающую среду и экологическую безопасность деятельности одной золотодобывающей компании, готовящейся приступить к добыче. Один митинг завершился беспорядками, и власти возбудили уголовное преследование в этой связи. Выступавший отметил, что к возможным причинам такого негативного исхода могут быть отнесены следующие: отсутствие общественной информации о технико-экономическом обосновании и оценке воздействия на окружающую среду; обеспокоенность общественности по поводу экологической безопасности; отсутствие какой-либо ощутимой реакции со стороны компании на митинги; непроведение компанией общественных слушаний; и непредоставление общественности возможности на практике участвовать в принятии решений на ранних этапах. В результате были подняты следующие вопросы: кто несет ответственность за этот инцидент; кто возместит ущерб; и какие меры следует принять для предотвращения подобных случаев в будущем. Выступавший отметил, что обмен опытом в решении подобных ситуаций будет полезным.

43. Представитель Ассоциации частных охранных компаний, подписавших Международный кодекс поведения, проинформировал участников о работе Ассоциации, уделив особое внимание вопросам безопасности и защиты жизни и прав людей, а также о том, как эта работа может потенциально иметь отношение к

обязательствам по Орхусской конвенции. Ассоциация является многосторонней некоммерческой организацией, созданной в Швейцарии в целях поощрения, регулирования и надзора за осуществлением Международного кодекса поведения частных охранных компаний и поощрения ответственного предоставления охранных услуг и уважения прав человека и национального и международного права в соответствии с Международным кодексом поведения. Выступавший представил информацию об истории, цели и организации работы Ассоциации и выделил вопросы обеспечения безопасности, актуальные для обсуждавшихся в тот момент положений Конвенции. Деятельность Ассоциации, которая имеет отношение к обсуждаемому пункту повестки дня, сосредоточена на повышении стандартов деятельности частных охранных компаний, клиентами которых являются корпорации, правительства, международные организации, НПО, гуманитарные учреждения и частные лица. Были отмечены систематические сообщения о проблемах в области прав человека в частном секторе безопасности, поступающие как от средств массовой информации, так и от организаций, занимающихся мониторингом соблюдения прав человека и подготовкой докладов.

44. Выступавший отметил следующее: необходимость более эффективного контроля за деятельностью частных охранных компаний со стороны более мощной сети организаций гражданского общества; и связь между работой, осуществляемой Ассоциацией, и работой, проводимой в соответствии с Орхусской конвенцией и в рамках Эскарусского соглашения. Он заявил, что основное внимание в будущей работе должно быть сосредоточено на том, как взаимодействовать с поставщиками охранных услуг для борьбы с инцидентами в сфере безопасности, а не только с членами общин, которые создают такие инциденты. Кроме того, важно повысить осведомленность организаций гражданского общества, с тем чтобы выявить волнующие их вопросы и привлечь различные общины к участию в обсуждении. Оратор подчеркнул тот факт, что существует четкая связь между защитой лиц, осуществляющих свои права в соответствии с положениями Орхусской конвенции, и созданием механизмов обеспечения безопасности на практическом уровне, для того чтобы лица могли быть заслушаны и не пострадали от охранных компаний, действующих от имени клиента или правительства, например при разработке проекта, имеющего экологические последствия.

45. В заключение Председатель заявила, что важно принять эффективные меры, которые позволят предотвратить возможные преследования защитников окружающей среды и давление на них и обеспечат безопасное участие общественности.

В. Группа 2: Механизмы и инструменты

46. Представитель Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) выступил с сообщением о специальных процедурах по вопросу о защите правозащитников, занимающихся вопросами окружающей среды, и сделал обзор их цели и мандата. Совет по правам человека назначает специальных докладчиков для рассмотрения положения в странах или глобальных тематических вопросов. Эксперты (специальные докладчики) или группа экспертов (рабочая группа) назначаются от каждого региона на максимальный срок в два–три года, работают на добровольной основе в своем личном качестве и должны действовать независимо и беспристрастно. Имеется 44 тематических мандата для мониторинга тематических вопросов прав человека во всем мире и 12 страновых мандатов для мониторинга положения в конкретных странах. Все специальные докладчики наделены мандатом от Совета по правам человека и соблюдают существующий Кодекс поведения. Сотрудники УВКПЧ оказывают специальным докладчикам политическую, исследовательскую и материально-техническую поддержку. К примерам соответствующих мандатов специальных докладчиков относятся: окружающая среда и права человека; правозащитники свобода выражения мнений; свобода ассоциации и мирных собраний; и другие виды нарушений. Защитники окружающей среды пытаются помочь странам улучшить положение в области охраны окружающей среды, и в результате они страдают из-за своей

деятельности. Согласно докладу организации «Глобальный свидетель» в 2017 году во всем мире каждую неделю погибали четыре таких защитника. Специальные докладчики оказывают помощь защитникам окружающей среды в связи с серьезной ситуацией в этой области. Резюмируя выступление, оратор указал на определение защитников окружающей среды, использованное в Декларации Организации Объединенных Наций о правозащитниках, в статье 1 которой правозащитники определяются через широкий круг видов деятельности, направленных на поощрение и защиту прав человека.

47. Представитель Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) кратко изложил направления работы и цели Инициативы ЮНЕП по экологическим правам, о начале осуществления которой было объявлено на тридцать седьмой сессии Совета по правам человека в марте 2018 года. Эта инициатива направлена на поощрение более эффективной защиты людей, отстаивающих свои экологические права, и поиск решений для смягчения последствий злоупотреблений в области экологических права, от которых страдает все большее число людей во многих частях мира. Оратор представил статистические данные о росте числа погибших защитников окружающей среды за последние годы. 2017 год поставил рекорд по числу таких смертей. В данном году было убито 207 защитников окружающей среды, причем 60% этих убийств было зарегистрировано в Латинской Америке. На данный момент в 2018 году погибли около 50 защитников, выступавших за охрану окружающей среды и природных ресурсов своих общин. Около 40% убитых и подвергшихся преследованиям и запугиванию лиц были представителями коренных и местных общин в различных частях мира.

48. Инициатива была разработана в ответ на все более острый характер проблем с осуществлением экологических прав и сужение пространства гражданского общества. К основным целям Инициативы относятся: повышение осведомленности, межучрежденческое сотрудничество и обеспечение доступа к информации об экологических правах; и укрепление и наращивание базы знаний об экологических правах. Направления работы включают в себя коммуникацию и работу с общественностью, информационно-пропагандистскую деятельность, обмен информацией и создание партнерств. Был создан механизм быстрого реагирования, позволяющий ЮНЕП принимать меры по получению оповещений и реагировать на информацию о нападениях на защитников окружающей среды. Обновленная информация о деятельности Инициативы будет представлена на предстоящем совещании Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в 2019 году.

49. Представитель НПО «Экодом» выступил с заявлением с места о существующих и продолжающихся случаях преследования активистов природоохранной деятельности и давления на них. Отсутствие механизмов и процедур надлежащей незамедлительной защиты в случаях преследования активистов в стране делает невозможным эффективное осуществление экологических прав, гарантированных Конвенцией. Эта ситуация указывает на исключительную важность создания эффективных и срочных процедур реагирования на такие случаи преследования.

50. В ходе последовавшего обсуждения представитель УВКПЧ проинформировал участников о том, что УВКПЧ работает с Отделом права ЮНЕП над глобальным признанием права на безопасное здоровье и окружающую среду и организует ряд совместных мероприятий и представляет доклады соответствующим органам Организации Объединенных Наций по повышению осведомленности по этому вопросу среди государств-членов, включая Стороны Орхусской конвенции.

51. Представитель фонда «Эрджастис» добавил, что вопрос о праве на здоровую и устойчивую окружающую среду следует интегрировать в рамках Всемирного пакта о защите окружающей среды и что ожидаемый доклад Генерального секретаря о пробелах в международном экологическом праве и договорах об охране окружающей среды позволит начать этот процесс.

52. Целевая группа поблагодарила координатора и докладчиков, приняла к сведению приведенные ими соображения, передовые виды практики и проблемы и

отметила вопросы, затронутые в ходе последующих обсуждений, и замечания с мест, включая, в частности, следующие:

a) серьезная ситуация с положением правозащитников, занимающихся вопросами окружающей среды, следствием которой стали убийства этих правозащитников;

b) существующие проблемы, такие как боязнь сообщать о таких случаях, безнаказанность и трудности в раскрытии лиц, стоящих за отдачей приказов и совершением таких действий;

c) чрезвычайно важное значение создания и поддержания безопасной и благоприятной среды, позволяющей представителям общественности осуществлять свои права в соответствии с Конвенцией;

d) создание в рамках УВКПЧ и ЮНЕП различных механизмов, занимающихся такими случаями;

e) предложение рассмотреть вопрос о создании в рамках Орхусской конвенции механизма, который позволял бы быстро реагировать в таких случаях и создавать «приюты для защитников окружающей среды» в странах, являющихся Сторонами Орхусской конвенции.

53. Целевая группа:

a) подчеркнула тот факт, что отсутствие эффективного и всеохватывающего участия общественности в принятии решений по экологическим вопросам может послужить толчком к эскалации потенциальных конфликтов;

b) призвала участников пересмотреть свои правовые рамки и практические договоренности в соответствии с обязательствами, вытекающими из Конвенции, и решить другие системные проблемы, о которых сообщалось ораторами, для обеспечения того, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями Конвенции, не наказывались, не преследовались и не притеснялись каким-либо образом за их участие;

c) отметила, что осуществление пункта 8 статьи 3 Орхусской конвенции могло бы способствовать выполнению задачи 16.10 Целей в области устойчивого развития, касающейся защиты основных свобод;

d) призвала Стороны продолжать усилия по повышению осведомленности об обязательствах в соответствии с пунктом 8 статьи 3 Орхусской конвенции, в частности среди государственных должностных лиц, сотрудников правоохранительных органов, прокуроров, сотрудников судебных органов, работников частных охранных компаний и застройщиков;

e) приветствовала инициативы Сторон, орхусских центров, НПО, международных организаций и других заинтересованных сторон по поощрению безопасного, всеохватывающего и эффективного участия общественности в процессе принятия решений без преследований и притеснений, о которых сообщалось выступавшими, и предложила им продолжать повышать осведомленность об этих инициативах и поощрять взаимное обучение в отношении них, а также проводить учебные мероприятия и другие мероприятия по укреплению потенциала для соответствующих целевых групп;

f) предложила Сторонам, НПО, орхусским центрам, международным организациям и другим заинтересованным сторонам продолжать пополнять Орхусский центр обмена информацией по вопросам экологической демократии соответствующими ресурсами системного характера, касающимися инициатив, механизмов и инструментов, предназначенных для защиты от преследований и притеснений, в целях облегчения обмена знаниями и взаимного обучения и распространения и использования этих ресурсов.

IV. Тематический направление: принятие решений по химическим веществам и продуктам

54. Открывая заседание, Председатель отметила, что его цель заключается в обмене передовой практикой и опытом по двум взаимосвязанным вопросам, а именно: принятие решений по химическим веществам и продуктам. Было подчеркнуто, что эта тема является очень сложной и что это затрудняет восприятие общественностью зачастую весьма технической информации и ее эффективное участие в процессе принятия решений. Председатель также отметила, что транспарентность и участие общественности в принятии решений по химическим веществам и продуктам могут способствовать усилиям правительств по достижению целого ряда целей, поставленных в Целях в области устойчивого развития, в частности цели 16 (эффективные институты) и цели 12 (ответственное производство и потребление), которые тесно связаны с задачей 1.5 (искоренение нищеты), задачей 3.9 (улучшение здоровья и благосостояния), задачей 5.5 (гендерное равенство), задачей 6.3 (чистая вода и санитария), задачей 8.4 (экономический рост), задачей 9.4 (промышленность, инновации и инфраструктура), задачей 11. 6 (города), цели 14 (сохранение морских экосистем), цели 15 (сохранение экосистем суши) и цели 17 (партнерство), и осуществлению соответствующих многосторонних природоохранных соглашений.

55. Представитель Сербии выступила с сообщением о национальном опыте регулирования химических веществ и связанных с ними продуктов и участия общественности в процессе принятия решений. В сообщении был представлен обзор существующих соответствующих национальных правовых и институциональных рамок и международных законодательных документов и соглашений, а также указаны основные характерные особенности национальной законодательной базы. Она также рассказала о роли общественности в подготовке законодательства, роли и обязанностях промышленности и гражданского общества как ключевых партнеров в создании системы безопасного регулирования химических веществ, а также об опыте создания потенциала и повышения осведомленности по этому вопросу. К основным задачам, которые предстоит решить правительству, относятся: необходимость постоянного согласования законодательства с законодательством Европейского союза; разработка институциональной основы путем создания совместного органа для комплексного регулирования химических веществ; и разработка вспомогательных нормативных актов для осуществления положений Конвенции, касающихся участия общественности в процессе принятия решений. Промышленность и организации гражданского общества были признаны в качестве ключевых партнеров в деле создания системы безопасного регулирования химических веществ.

56. Представитель Грузии привела обзор существующих соответствующих правовых и политических рамок на национальном уровне и хода согласования с соответствующими международными договорами и нормативно-правовыми актами Европейского союза. Она выделила основные трудности в решении этой проблемы в Грузии, такие как отсутствие рамочного законодательства по регулированию химических веществ; неполная согласованность с законодательством Европейского союза; недостаточный потенциал для идентификации всех химических веществ; нехватка информации о химических веществах и продуктах; недостаточный мониторинг; недостаточность общих знаний о мерах безопасности у персонала, работающего на химических объектах; отсутствие культуры обеспечения безопасности в отношении химических веществ и продуктов в стране; недостаточный уровень информированности общественности и гражданской ответственности в отношении безопасного использования и хранения химических веществ и продуктов. Она также сообщила, в частности, о текущих и планируемых мероприятиях, направленных на совершенствование соответствующего национального законодательства и обеспечение согласованности с директивами Европейского союза (например, о безопасности продуктов, связанный с бытовой химией, товаров для детей и косметики, среди прочего), разработку единой базы данных, подготовку стандартных рабочих процедур и совершенствование лабораторий, подготовку кадров и повышение осведомленности.

57. Представитель НПО «Женщины Европы за общее будущее» изложила точку зрения НПО по вопросу о принятии решений, касающихся химических веществ и продуктов, и привела в качестве примера эффективной практики результаты проекта по повышению осведомленности родителей, медицинских экспертов и политических руководителей об опасных химических веществах, особенно о химических веществах, разрушающих эндокринную систему.

58. По завершении выступлений представитель Сербии пояснила, что процедуры участия общественности полностью прописаны в законах об оценке воздействия на окружающую среду и о стратегической экологической оценке, а также в процедурах Международной конвенции по защите растений, начиная с ранней стадии участия общественности и заканчивая заключительной стадией обжалования решения. Проблема выбросов химических веществ в окружающую среду регулируется в рамках стратегической экологической оценки и процедур Международной конвенции о защите растений, а также с помощью общедоступного регистра выбросов и переноса загрязнителей, который предусматривает участие общественности в мониторинге уровней, источников и типов загрязнения окружающей среды. В данный момент идет подготовка нового закона о химических веществах, который будет охватывать участие общественности, а также нового закона о биоцидных продуктах. Недавно в качестве институциональной формы участия общественности был создан совместный орган по комплексному регулированию химических веществ для участия всех заинтересованных сторон с целью подготовки стратегических документов и планов, которые будут способствовать осуществлению статьи 7 Орхусской конвенции.

59. Представитель Грузии заявила, что в 2017 году был принят новый кодекс оценки воздействия на окружающую среду, который устанавливает более широкую и эффективную процедуру участия общественности в процессе принятия решений и в отношении которого требуется проведение мероприятий по повышению осведомленности общественности.

60. В ходе последовавшего обсуждения участники поинтересовались, каким образом обеспечить наиболее эффективное вовлечение общественности и ее участие в обсуждении химических веществ как опасных продуктов, не вызывая страха и паники. Участники дискуссии заявили, что наилучшим решением является информирование общественности посредством повышения осведомленности, просвещения и предоставления достоверной информации с целью создания атмосферы доверия к этому вопросу и стимулирования обсуждения, свободного от паники и тревоги. Диалог с участием многих заинтересованных сторон и сотрудничество с правительством, частными производителями и гражданским обществом имеют важное значение, особенно для того, чтобы противостоять значительному давлению со стороны химической промышленности. Необходимо иметь возможность четко определить обязанности всех заинтересованных сторон, включая производителей химической продукции и представителей учреждений здравоохранения, в отношении воздействия химических веществ. Такое развитие событий позволило бы гражданам участвовать эффективным образом и принимать решения. Также важно обеспечить, чтобы: гражданское общество обладало соответствующими экспертными знаниями; были доступны независимые исследователи; государство было обязано финансировать научно-исследовательский потенциал; и имел место открытый диалог с независимыми исследователями, изучающими сложную проблему химических веществ.

61. В качестве примера многостороннего процесса, направленного на содействие рациональному регулированию химических веществ, были приведены рамки Стратегического подхода ЮНЕП к международному регулированию химических веществ. Эти рамки обеспечивают государствам, гражданскому обществу и химической промышленности платформу для обсуждения вопросов безопасного обращения с химическими веществами. В Сербии хорошим примером механизма привлечения общественности является служба поддержки, созданная при Министерстве охраны окружающей среды, которая дает возможность получить доступ к информации по данному вопросу и обсудить его. Положение с привлечением общественности также удалось улучшить благодаря проведению многостороннего диалога с представителями химического сектора под эгидой Торговой палаты Сербии.

62. Целевая группа поблагодарила докладчиков, приняла к сведению их общий опыт, успешные виды практики и проблемы и отметила, в частности, вопросы, затронутые в ходе последовавших обсуждений, и замечания с мест в отношении:

a) текущих тенденций, таких как тот факт, что несколько Сторон в последнее время пересмотрели или в данный момент пересматривают свое законодательство, и поощрения синергии с другими намеченными договорами, касающимися химических веществ, в целях укрепления процедур участия общественности в этой области;

b) существующих проблем, учитывая, что данная тема является весьма сложной и довольно технической и что требуются представление полной и всеобъемлющей информации, имеющей актуальное значение для принятия решений, включая информацию о составе веществ и их возможном воздействии на окружающую среду и здоровье человека;

c) возможных предложений относительно установления контактов и взаимодействия с органами, ответственными за вопросы здравоохранения, и инициирования в странах многостороннего диалога с участием органов власти и различных заинтересованных сторон, включая производителей, исследователей, НПО и специалистов в области здравоохранения и окружающей среды.

63. Целевая группа:

a) вновь заявила, что эффективное участие общественности в принятии решений, касающихся химических веществ и продуктов, по-прежнему имеет решающее значение для обеспечения охраны окружающей среды, безопасного регулирования химических веществ и отходов и устойчивого потребления и производства;

b) особо отметила тот факт, что транспарентность и участие общественности в процессе принятия решений, касающихся химических веществ и продуктов, могут способствовать усилиям правительств по достижению ряда целей из Целей в области устойчивого развития, в частности цели 16 (мир, правосудие и эффективные институты) и цели 12 (ответственное производство и потребление);

c) приветствовала инициативы Сторон и заинтересованных кругов, указанные ораторами, которые направлены на дальнейшее поощрение транспарентности и участия общественности в процессе принятия решений, касающихся химических веществ и продуктов, и призвала к продолжению обмена опытом в этой связи;

d) призвала Стороны обеспечить, чтобы участие общественности в принятии решений, касающихся химических веществ и продуктов, действительно предусматривалось в отношении всех видов процесса принятия решений в соответствии со статьями 6, 7 и 8 Конвенции.

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

64. Председатель открыла 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.

65. Представитель Казахстана сообщила о продвижении Маастрихтских рекомендаций в ее стране и рассказала о мерах, принятых для выполнения положений Конвенции. В Казахстане участие общественности в процессе принятия решений осуществляется через общественные слушания посредством: a) проведения

общественных слушаний; b) проведения общественной экологической оценки; c) проведения общественного экологического контроля; d) представления замечаний и предложений в государственные органы в ходе государственной экологической экспертизы; e) участия в работе общественных советов при органах государственной власти; f) представления замечаний и предложений по проектам нормативно-правовых актов по вопросам охраны окружающей среды, включая проекты документов государственной системы планирования. Результаты общественных слушаний документируются в докладе, в котором отражаются замечания и предложения заинтересованной общественности. В докладе содержится информация о возможности обжалования решений. Также существует практика проведения публичных слушаний в форме интервью. Представитель Казахстана привела несколько примеров общественных слушаний, проведенных в Алматы в последние годы. Участие общественности также было обеспечено в ходе подготовки экологической политики, включая текущую реформу природоохранного законодательства, рассчитанную на 2018–2019 годы.

66. В ходе последовавшей дискуссии была подчеркнута роль орхусских центров в оказании правительствам помощи в обеспечении участия общественности. Представитель Италии также поделился национальным опытом осуществления финансируемого Генеральным директором Европейской комиссии проекта по разработке хартии намерений – руководящего документа по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду и процедурах стратегической экологической оценки. Этот методический документ в значительной степени опирается на Маастрихтские рекомендации и был разработан исходя из того, что наличие необходимой и актуальной экологической информации является предпосылкой для эффективного участия общественности.

67. Целевая группа:

a) поблагодарила докладчика и приняла к сведению информацию об опыте ее страны в связи с использованием Маастрихтских рекомендаций;

b) приветствовала инициативы по продвижению Маастрихтских рекомендаций, которые были поддержаны участниками в ходе последующих обсуждений и в замечаниях с мест;

c) вновь обратилась с призывом к Сторонам, международным организациям, орхусским центрам и другим заинтересованным кругам и далее поощрять применение Маастрихтских рекомендаций, переводить их на национальные языки и предоставлять эти переводы в секретариат;

d) призвала Стороны, международные организации, орхусские центры и другие заинтересованные круги продолжать документирование надлежащей практики для Орхусской базы данных о надлежащей практике.

VI. Прочие вопросы

68. Участники обменялись мнениями о том, как измерить эффективность участия общественности. Было отмечено, что мониторинг эффективности представляет собой сложный вопрос, который требует анализа всей процедуры участия общественности на предмет установления того, предоставляется ли возможность для участия и удовлетворена ли общественность результатами этого участия. Необходимо рассмотреть ряд факторов, таких как предоставление адекватного эффективного уведомления, разумные сроки для участия и надлежащие процедуры обжалования в соответствующих органах. Представитель Европейской комиссии проинформировал участников о текущем проекте по созданию основы для оценки экологического руководства. Первые результаты проекта должны быть получены в 2019 году, и следующее совещание Целевой группы предоставит хорошую возможность поделиться результатами этого проекта.

VII. Закрытие совещания

69. Целевая группа выразила признательность выступавшим за их полезные сообщения и согласовали основные итоги этого совещания, представленные Председателем на совещании (AC/TF.PP-8/Inf.7), которые будут включены в доклад о работе совещания. Председатель поблагодарила участников, секретариат и устных переводчиков и закрыла совещание.
