

Рекомендации по участию общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды

Эти рекомендации были подготовлены под эгидой Целевой группы Орхусской конвенции по участию общественности в процессе принятия решений. Они были разработаны по просьбе Совецания Сторон Орхусской конвенции, после того как на протяжении нескольких лет должностные лица и заинтересованные стороны обращались с просьбой дать практические указания относительно того, как улучшить реализацию положений Конвенции об участии общественности в процессе принятия решений.¹

Предполагается, что данные Рекомендации станут практическим и удобным для использования инструментом в плане совершенствования реализации положений Конвенции об участии общественности в принятии решений по двум основным направлениям:

- (i) оказание помощи Сторонам в разработке собственной правовой системы об участии общественности в соответствии с Конвенцией при принятии решений, касающихся окружающей среды;
- (ii) оказание помощи должностным лицам в их повседневной работе при разработке и реализации процедур участия общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с Конвенцией.

В данных Рекомендациях представлены полезные инструкции относительно всех элементов статей 6, 7 и 8 Конвенции, особенно, в вопросе решения ряда основных проблем, выявленных на сегодняшний день, в том числе, Комитетом Орхусской конвенции по соответствию, в отношении реализации этих статей. Рекомендации не являются обязательными к исполнению, не являются исчерпывающими и, в зависимости от рекомендации и широкого круга обстоятельств на территориях различных Сторон, не обязательно могут быть единственным средством соблюдения Конвенции. Хотя Рекомендации не предназначены для официального толкования положений Конвенции, они могут служить в качестве важнейшего инструмента поддержки для обмена знаниями и надлежащей практикой, чтобы помочь лицам, принимающим решения, законодателям и государственным органам в их ежедневной работе по реализации Конвенции.

Ожидается, что кроме предоставления помощи Сторонам Орхусской конвенции и должностным лицам, Рекомендации также могут оказаться полезными для представителей общественности, включая неправительственные организации и частный сектор которые вовлечены в процесс принятия решений, касающихся окружающей среды. Они также могут представлять интерес для Сторон, подписавших Конвенцию, и других заинтересованных государств, не являющихся сторонами Конвенции, а также должностных лиц и заинтересованных сторон, вовлеченных в процесс участия общественности в принятии решений в рамках других многосторонних соглашений, касающихся окружающей среды.

¹ Решение ЕМР II/1, пункт 2(с); Деятельность III Рабочего плана на 2012-2014 годы, принятого решением IV/6.

I. Общие рекомендации	2
Определения	2
Разработка процедуры участия общественности	3
Проведение процедуры участия общественности	6
Делегирование обязанностей по участию общественности	9
Определение и выявление общественности, которая может участвовать	11
Участие заинтересованной общественности из других стран	12
Индивидуальное уведомление	14
Практические шаги по поддержке участия общественности	15
Оценка и изучение практик участия общественности	15
II. Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (статья 6)	16
III. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики (Статья 7)41	

I. Общие рекомендации

Определения

1. Использование в данных Рекомендациях терминов, «государственный орган», «экологическая информация», «общественность» и «заинтересованная общественность» соответствует определениям, данным в статье 2 Конвенции.
2. Во избежание сомнений:
 - (a) термин «государственный орган» включает все лица, подпадающие под определение пункта 2 статьи 2 Конвенции. Это включает физических или юридических лиц, не являющихся органом, компетентным принимать решение, но которым делегированы некоторые функции, связанные с процедурой участия общественности²;
 - (b) термин «общественность» включает в себя как физических, так и юридических лиц, их ассоциации, организации или группы в соответствии с национальным законодательством. В соответствии с надлежащей практикой, наиболее всеохватывающим определением «общественности» является определение, основанное на принципе «каждый человек», при использовании в ряде стран Центральной и Восточной Европы. В соответствии с этим принципом любое физическое или юридическое лицо или их ассоциации, организации или группы независимо от статуса, определенного в национальном законодательстве, считается относящимся к «общественности» в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Конвенции. Чтобы гарантировать, что основа для участия общественности

² Требования в отношении Беларуси, ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, пункт 78.

является прозрачной, ясной и, насколько это возможно, обеспечивает последовательность действий, если национальное законодательство не предполагает относить любую ассоциацию, организацию или группу физических или юридических лиц к «общественности», тогда тех, которые могут рассматриваться как подпадающие под данное определение, необходимо четко указать в национальном законодательстве.

- (с) «заинтересованная общественность» включает в себя, среди прочих, неправительственные организации, содействующие защите окружающей среды и отвечающие требованиям национального законодательства. Для обеспечения максимальной транспарентности, ясности и согласованности правовых норм в отношении участия общественности, в рамках национального законодательства может быть четко прописано:
- (i) что означает «иметь заинтересованность» в принятии решения, касающегося окружающей среды;
 - (ii) какие требования, если таковые имеются, должны выполнять неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды, для того, чтобы считаться имеющими заинтересованность.³

Разработка процедуры участия общественности

3. Участие общественности в принятии решений, касающихся охраны окружающей среды, повышает качество этих решений и ход их эффективной реализации. Благодаря предоставлению общественности возможности выражать свою обеспокоенность и требовать, чтобы государственные органы учитывали эту обеспокоенность, повышается степень подотчетности и транспарентности процесса принятия решения, касающегося окружающей среды, а также может укрепить поддержку принятых решений со стороны общественности. Участие общественности в данном процессе содействует повышению информированности о природоохранных вопросах проблемах окружающей среды как среди общественности, так и среди государственных органов.
4. В силу вышеуказанных причин все стороны должны рассматривать участие общественности как предпосылку успешного действия, а не просто как формальное процедурное требование. Для этого участие общественности должно быть полностью включено в процесс принятия решений по всем вопросам, относящимся к Конвенции. Аналогичным образом, необходимо приложить усилия для стимулирования и поощрения общественности к участию в принятии решений, так как без активного участия самой общественности процедура участия общественности не может быть успешной.
5. Процедура участия общественности в принятии решений или в деятельности, указанной в Конвенции, должна:
- (a) быть основанной на принципах транспарентности, партнерства, справедливости, добросовестности и отсутствия дискриминации;
 - (b) обеспечивать наиболее полное, широкое, доступное и эффективное участие общественности в свете:
 - (i) различий типов решений и деятельности, являющейся основой процедуры;
 - (ii) различной численности и характерных признаков заинтересованной общественности, соответствующих этой деятельности;

³ Пункт 18 преамбулы к Конвенции

- (c) в соответствии с надлежащей практикой, позволять пересматривать на основе новой информации решения, принятые ранее;
 - (d) быть разработанной с учетом того, что любое сокращение имеющихся прав участия общественности может быть воспринято как не соответствующее целям Конвенции.⁴
 - (e) быть созданной при консультировании с общественностью;
 - (e)(f) быть включена начиная с самого раннего этапа принятия решений.
6. Для внедрения четкой, транспарентной и последовательной системы реализации положений Конвенции процедура участия общественности в принятии решений, на которые распространяются положения Конвенции, должна быть разработана таким образом, чтобы и государственный орган, и общественность точно знали:
- (a) какие решения должны быть приняты на каждом этапе, и кто несет ответственность за их принятие;
 - (b) какие процедуры используются на каждом этапе;
 - (c) какие варианты будут обсуждаться на каждом этапе с учетом того, что процесс должен быть достаточно полным для того, чтобы включить все новые варианты, представленные в результате участия общественности;
 - (d) какие допущения и сомнения имеются в ходе данной процедуры принятия решения;
 - (e) возможности общественности участвовать на каждом этапе принятия решения;⁵
 - (f) временные сроки для каждого задания/этапа в той мере, насколько точно они могут быть предсказаны заранее;
 - (g) роль различных физических/юридических лиц в принятии решений, включая тех, кто несет ответственность за выполнение различных задач на разных этапах (например, информирование общественности, предоставление информации, организацию слушаний, организация сбора и систематизация полученных замечаний, принятие решения в свете полученных замечаний, подготовка ответного документа и формулировка причин и т.д.), а также их контактные данные;
 - (h) возможности ознакомления общественности с проектной документацией и прочей релевантной информацией;
 - (i) расходы, если таковые имеются, на участие общественности. Для обеспечения эффективного участия общественности общим правилом должно быть отсутствие какой-либо платы или сборов с общественности, желающей участвовать в процессе принятия решения;
 - (j) как в соответствующих случаях можно требовать пересмотра уже принятого решения, включая пересмотр окончательного решения.⁶
7. Не существует специального набора инструментов или методов, представляющих собой «передовую практику» для любой ситуации. Скорее, наиболее подходящие методы зависят от конкретной ситуации и, возможно, потребуется адаптировать практику к тем изменениям, которые происходят при реализации данного процесса. В этих целях, в качестве надлежащей практики, государственные органы должны в ходе работы:
- (a) осуществлять мониторинг процесса, чтобы оценивать, насколько хорошо он осуществляется. Для этого государственные органы могут на одном из этапов

⁴ Требования в отношении Венгрии, ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4, пункт 18; Требования в отношении Дании, ECE/MP.PP/C.1/2012/7, пункт 46.

⁵ Требования в отношении Литвы, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6; пункт. 71..

⁶ Мнения Комитета по реализации Конвенции Эспо, 2001-2010, ECE/MP.EIA/IC/2011/INF.1, пункт 73 (a).

- разработки определить те критерии, которые помогут им осуществлять данную оценку. В качестве надлежащей практики, результаты оценки могут должны быть дополнительно представлены общественности;
- (b) в свете вышеупомянутого мониторинга, пересматривать или адаптировать процедуру, включая выбор инструментов, методов и персонала, если необходимо устранить недостатки в процессе участия общественности. Если возникли какие-либо существенные изменения в результате процесса участия общественности, заинтересованная общественность должна быть надлежащим образом уведомлена (см. пункты 42-59) и, в соответствии с надлежащей практикой, проконсультирована о любых значительных изменениях в процессе участия общественности общественность должна принимать полноценное участие в процессе мониторинга, пересмотра, адаптации или любого другого изменения процедуры.;
- (c) в качестве еще одной надлежащей практики может после завершения процесса принятия решения проводить оценку процедуры участия общественности в целях определения того, что можно было бы улучшить для обеспечения более эффективного участия общественности в таких процессах в будущем.
8. Кроме процедур участия общественности, указанных в Конвенции, государственные органы могут посчитать полезным настоятельно рекомендуется вовлечение неправительственных организаций или других представителей общественности, имеющих соответствующий опыт, в консультативные органы, связанные с процедурой принятия решений (например, генеральные советы по охране окружающей среды или общественные советы или специализированные комиссии ОВОС, комиссии по ГИО, либо комитеты по водным ресурсам). С этой целью:
- (a) данные лица могут выступать от себя лично или как представители заинтересованной общественности или соответствующих заинтересованных сторон. В последнем случае эти лица должны быть отобраны в ходе транспарентной, демократичной и репрезентативной процедуры, обеспечивающей их подотчетность перед теми, кто их назначил, а также полную транспарентность относительно того, кого они представляют. В этих органах не могут участвовать лица, имеющие финансовую или личную заинтересованность в возможном результате процесса принятия решения;
- (b) участие в таких органах НПО или других членов общественности должно быть эффективным, а не формальным, то есть, у них должна быть реальная возможность влиять на решения этих органов;
- (c) участие НПО или других членов общественности не должно быть препятствием для высказывания ими мнения на более поздних этапах процесса принятия решения;
- (d) участие НПО или других представителей общественности в таких консультативных органах не может заменить участие более широких кругов общественности.
9. При разработке процесса участия общественности название или обозначение, которое дается решению в национальном законодательстве (напр., «лицензия», «разрешение», «план», «программа», «политика», «указ», и т.д.) не является решающим при определении того, к какой категории будет отнесено это решение в соответствии со статьями 6,7 или 8 Конвенции. Напротив, определение категории должно быть обусловлено правовыми функциями и последствиями решения.⁷

10. Поскольку государственные органы и общественность ограничены во времени и ресурсах, адаптация механизмов и методов к характеру решения и его контексту помогает обеспечивать возможность государственных органов и общественности уделять больше внимания тем решениям, которые оказывают более значительное воздействие на окружающую среду или затрагивают большее количество людей, но при этом позволяет избежать так называемую «усталость от участия».

11. Что касается отбора наиболее подходящих методов участия общественности:

- (a) то в случае деятельности, имеющей большое значение для окружающей среды или затрагивающей большое количество людей, наиболее подходящими процедурами для обеспечения эффективного участия общественности могут быть тщательно проработанные процедуры. Например, кроме возможностей общественности представлять письменные замечания, можно необходимо проводить общественные запросы (более официально), участвовать в общественных дебатах и публичных слушаниях (менее официально) с возможностью представления официальных доказательств и проведения перекрестного опроса;
- (b) то в случае деятельности, имеющей менее серьезное воздействие на окружающую среду или затрагивающей лишь небольшое количество людей, иногда достаточным может быть доступ ко всей информации, имеющей отношение к этому вопросу, а также возможность представлять письменные комментарии.

12. Что касается правовых последствий участия общественности, то они могут варьироваться от требования о том, чтобы компетентный государственный орган принимал во внимание результаты консультативного процесса вплоть до права общественности самой принимать решение, если это допускается согласно национальному законодательству:

- (a) в зависимости от характера решения и сопутствующих обстоятельств может быть достаточно консультации с общественностью и должного учета результатов данных консультаций;
- (b) в некоторых случаях (например, когда возможно значительное экологическое воздействие или затрагивание большого количества человек), будучи предметом национального конституционного права, может оказаться полезным предоставление общественности права принимать решение совместно (например, путем делегирования полномочий по проведению соответствующей процедуры принятия решения) или даже исключительного права принятия решения (например, путем проведения референдума на национальном, региональном или местном уровне - в зависимости от ситуации).

Одним из правовых последствий участия общественности в обсуждении планируемой деятельности может быть отказ от осуществления данной деятельности.

Если появляются доказанные (в судебном порядке либо же третьими сторонами – государственными органами или Комитетом по соблюдению Орхусской конвенции) сведения о том, что какое-либо решение было принято без учета мнения общественности либо же с нарушением установленных процедур такого участия, либо же с нарушением положений Орхусской конвенции, то одним из правовых последствий должна быть также отмена такого решения.

Проведение процедуры участия общественности

13. При проведении процедуры участия общественности государственные органы должны:
- (a) четко представлять цель данной процедуры. Компетентные должностные лица и общественность должны знать, в чем заключается цель данного процесса. Они должны знать правовые условия и параметры процесса участия общественности, включая и то, какие решения, при наличии таковых, уже были приняты, и какие факты (технические требования или правовые нормы) не могут быть изменены предшествуют данному решению, каков правовой статус данного решения и условия для каких дальнейших решений оно создает. Государственные органы должны проинформировать об этом общественность. Таким образом, общественность должна с самого начала понимать, насколько сильно повлияет ее участие на окончательное решение общественность должна быть наделена равными правами в процедуре принятия решений!;
 - (b) придерживаться принципа высокого уровня приверженности и заявлять публично, что в своих действиях они руководствуются результатами процесса участия общественности;
 - (c) обеспечивать надлежащее финансирование и достаточное количество персонала для достижения этих целей;
 - (d) обеспечивать достаточные временные сроки (см. пункты 60-65) на всех этапах процедуры участия общественности, включая учет результатов процесса участия общественности;
 - (e) должным образом учитывать потребности и возможности (например, знание языков, уровень грамотности, доступ к интернету, место жительства – город/село, мобильность) представителей заинтересованной общественности в процессе принятия решения;
 - (f) придерживаться принципа подотчетности, самооценки и извлечения уроков из полученного опыта.
14. Если в процессе принятия решения ~~государственные органы осознают~~ появилась важная новая информация, или ~~что~~ обстоятельства существенным образом изменились, заинтересованная общественность должна иметь ~~там, где это возможно,~~ возможность для дальнейшего участия до того, как будет принято решение. В зависимости от новой информации или новых обстоятельств может потребоваться возобновление процесса принятия решений для того, чтобы еще раз рассмотреть отвергнутые варианты, особенно, в целях охраны окружающей среды. Во избежание сомнений представление пересмотренной документации по ОВОС или СЭО может быть одним из примеров обстоятельств, требующих, чтобы заинтересованная общественность была предоставлена дальнейшая возможность участвовать, если только изменения являются не значительными и не носят исключительно процедурного характера..

Участие общественности при «нулевом варианте»

15. В соответствии с требованиями Конвенции о том, что общественность должна иметь возможность участвовать на раннем этапе процесса принятия решения, когда все варианты еще остаются открытыми, у общественности должна быть возможность представлять мнения /комментарии, которые должны быть рассмотрены должным образом, относительно того, следует ли вообще

осуществлять предлагаемую деятельность (так называемый «нулевой вариант»)⁸. Эта рекомендация имеет особое значение, если предлагаемая деятельность представляет собой технологию, ранее не используемую в стране и которая сопряжена с высоким риском и/или неизвестным потенциалом воздействия на окружающую среду. Общественность должна иметь действительную возможность участия в принятии решения о использовании той или иной технологии до~~Возможностью для участия общественности является внесение своего вклада в процесс принятия решений о том, стоит ли использовать технологию на~~ стадии, когда у страны нет реальной возможности отказаться от этой технологии.⁹ Необходимо законодательно закрепить, разработать и применять на практике процедуры запроса, сбора, рассмотрения и учета мнения общественности на раннем этапе процесса принятия решений.

16. В отношении принятия решений, на которые распространяются положения Конвенции, необходимо предпринимать шаги для обеспечения того, чтобы государственные органы не заключали соглашений и /или не принимали решений, например, о выдаче предварительных или частичных разрешений или лицензий, которые сделают некоторые варианты практически невозможными, не обеспечивая участие общественности в соответствии с Конвенцией.¹⁰

Принятие решений в комплексных процессах

17. Правовая основа для принятия решений, сопряженных с различными последующими стратегическими решениями в соответствии со статьями 7 или 8 Конвенции (политика, планы, программы, законы/нормативные акты) и различными решениями в соответствии со статьей 6 Конвенции (например, решениями, утверждающими основные параметры и место осуществления определенной деятельности, ее технический проект, меры по ослаблению воздействия и, наконец, технологические подробности, связанные с конкретными экологическими стандартами, применимыми к деятельности в данном месте). Такой процесс принятия решений обычно известен как «принятие решений в комплексных процессах».
18. Если это предпочтительно, участие общественности в принятии комплексных решений может отражать концепцию процесса принятия решений разного уровня, в соответствии с которой на каждом этапе с участием общественности обсуждаются и отбираются различные варианты, а на каждом последующем этапе процесса принятия решения рассматриваются только те варианты, которые были отобраны на предыдущем этапе. Хотя компетентный орган власти может иметь определенную свободу действий в диапазоне имеющихся вариантов для рассмотрения на каждом из этапов принятия решений; на этапах, где необходимо участие общественности, это должно иметь место, когда все варианты, которые будут рассматриваться на этом этапе, все еще открыты, поэтому эффективное участие общественности может иметь место. Независимо от того, какова структура системы принятия решения, у общественности должна быть возможность уже на раннем этапе процесса принятия решения обсудить характер и необходимость предлагаемой деятельности в целом (так называемый «нулевой вариант»). Для того, чтобы соответствовать требованиям Конвенции и удовлетворить законные

⁸ Требования в отношении Литвы, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 74; Требования в отношении Европейской Комиссии, ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, пункт. 51; Требования в отношении Словакии, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, пункты 61 и 63.

⁹ Требования в отношении Литвы, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 74

¹⁰ Требования в отношении Испании ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, пункт 119 (a) (iii).

ожидания разработчика, такая возможность должна быть предоставлена на самом раннем этапе процесса принятия решений, когда все еще реально открыто для проекта, к которому не приступили.

- ~~19. Определяя, в каком из многочисленных решений в комплексном процессе принятия решений должна участвовать общественность в соответствии с Конвенцией, могут быть приняты во внимание следующие критерии. В какой степени:~~
- ~~(a) рассматриваемое решение «разрешает» осуществлять предполагаемую деятельность;~~
 - ~~(b) параметры предлагаемой деятельности, установленные в решении, актуальны и важны для охраны окружающей среды;~~
 - ~~(c) параметры предлагаемой деятельности, установленные в решении, предрешают варианты, которые будут рассматриваться на более поздних этапах;~~
 - ~~(d) решение может изменить экологически важные параметры, установленные предыдущим решением, для которого требовалось участие общественности;¹¹~~
 - ~~★ деятельность, в силу своего характера, масштаба или места проведения, может затрагивать интересы или представлять интерес для значительного числа людей;~~
 - ~~★ для предлагаемой деятельности потребуется выделение государственных средств (например, инфраструктурные проекты среднего или крупного размера);~~
 - ~~★ реализация деятельности, плана, программы, политики или правового инструмента потребует принятия решения совместно с теми, кто будет затронуты и заинтересован;~~
 - ~~★ потребуется более широкое понимание и принятие решения, чтобы оно оказалось эффективным;~~

~~[У общественности должна быть возможность участвовать во всех решениях.]~~

Делегирование обязанностей по участию общественности

- ~~20.19.~~ Несмотря на то, что в целом ответственность за обеспечение участия общественности возлагается на государственный орган, компетентный принимать соответствующее решение, в некоторых ситуациях наиболее эффективное участие общественности, вероятно, не может быть обеспечено, например:
- ~~(a) когда компетентный государственный орган является центральным органом, расположенным вдали от предполагаемого места проведения предлагаемой деятельности, что может воспрепятствовать эффективному участию заинтересованной общественности, например, в проверке всей соответствующей документации и /или в проведении слушаний;~~
 - ~~(b) когда компетентный государственный орган заинтересован в определенном решении, включая случаи, когда он действует (сам или посредством контролируемого им лица) в качестве разработчика проекта. В тех случаях, когда компетентный орган является одновременно и разработчиком, более подходящим вариантом для обеспечения участия общественности иногда может стать делегирование этих полномочий другому независимому органу;~~
 - ~~(c) когда предлагаемая деятельность является столь спорной и /или сложной, что участие общественности может дать лучшие результаты, если будет организовано органом, имеющим органом, обладающим значительным опытом в осуществлении таких процессов (см. парагр. ниже).~~

¹¹ Требования в отношении Европейской Комиссии, ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, пункт 43.

- 21.20. Если в ситуациях, описанных выше в пункте 19, правовая основа предусматривает передачу каких-либо административных задач, связанных с процедурой участия общественности, иным лицам или органам, не являющимся компетентным органом, необходимо учитывать, что:
- (a) основная ответственность за обеспечение соответствия процесса участия общественности требованиям Конвенции все равно лежит на компетентном органе;
 - (b) при делегировании полномочий в правовой основе должно четко определяться:
 - (i) распределение задач между различными лицами;
 - (ii) обязательство лица, которому делегированы полномочия, отчитываться перед компетентным органом о выполнении делегированных задач;
 - (c) хотя разработчики могут нанимать консультантов, специализирующихся в вопросах участия общественности, ни разработчики, ни нанятые ими консультанты не могут обеспечить той степени беспристрастности, которая необходима для гарантии должного проведения процедуры участия общественности, требуемой в соответствии с Конвенцией. Поэтому предоставление разработчикам исключительной ответственности за организацию участия общественности, включая ответственность за представление общественности соответствующей информации и за сбор комментариев, не соответствует требованиям Конвенции¹². Это не должно трактоваться как полное исключение застройщиков, действующих под контролем компетентного государственного органа, из организации процедуры участия общественности. Например, от застройщика могут потребовать:
 - (i) уведомлять общественность в соответствии с пунктом 2 статьи 6 или хотя бы покрывать затраты, связанные с данным уведомлением (например, объявления в прессе или по телевидению) или
 - (ii) оказывать помощь в организации публичных слушаний, или
 - (iii) оплачивать специальные сборы для покрытия затрат, связанных с участием общественности; или¹³
 - (iv) предоставлять общественности соответствующую информацию относительно предлагаемой деятельности и отвечать на вопросы общественности о процессе ее участия, например, относительно подготовки публичных слушаний;
 - (d) Меры, требующие или поощряющие разработчиков участвовать в общественных обсуждениях до подачи заявления на получение разрешения, согласуются с положениями пункта 5 статьи 6, при условии, что эти меры являются дополнительными к обязательной процедуре участия общественности, отвечающей требованиям статьи 6, и после того, как заявление на выдачу лицензии уже подготовлено.

22.21. Если в правой основе решается передать иные административные функции, нежели описанные в пункте 20 (c) (i)-(iv) выше, он необходимо обеспечить, чтобы лица или субъекты, которым предполагается делегировать данные функции, были беспристрастными и не представляли чьих-либо интересов в отношении предлагаемой деятельности, по которой принимается решение. Такими субъектами могли бы быть:

- (a) другие государственные органы, например, центральный орган может делегировать эти задачи местным органам власти там, где предлагается осуществление данной деятельности) или

¹²

Отчет Комитета по соблюдению, ECE/MP.PP/2011/11, пункт 84.

¹³

Отчет Комитета по соблюдению, ECE/MP.PP/2011/11, пункт 85.

- (b) органы или лица, как государственные, так и частные, специализирующиеся на организации процедур участия общественности, например, инспекторы по землеустройству или комиссии, специализирующиеся на общественных обследованиях градостроительных объектов, или на услугах посредничества.

| ~~23.~~22. В качестве альтернативы, в соответствии с национальным законодательством, ответственность за организацию участия общественности может быть частично делегирована или поручена самим членам заинтересованной общественности (включая НПО, содействующие охране окружающей среды), при условии, что:

- (a) существует широкое мнение о том, что эти члены действуют в интересах общественности и могут беспристрастно и недискриминационно выполнять делегированные им задачи, учитывая гендерные аспекты, вопросы веры, возраста, нетрудоспособности, бедности и т.д.;
- (b) эти члены общественности добровольно соглашаются выполнять задачи, которые предлагается им делегировать. Это не исключает возможности того, что эти лица получают оплату за выполнение поставленных задач;
- (c) процедура участия общественности осуществляется в полном соответствии с требованиями статьи 6, и что заинтересованная общественность имеет доступ к процедуре обжалования законности решений этих лиц по существу или их процедурной законности в соответствии с пунктом 2 статьи 9;
- (d) отсутствие членов общественности, желающих добровольно выполнить задачи, которые предлагается им делегировать, не освобождает компетентные государственные органы от обязательства организовать процедуру участия общественности в соответствии со статьей 6 Конвенции.

| ~~24.~~23. Задачи, которые могут быть делегированы членам заинтересованной общественности, могут включать в себя:

- (a) публичное уведомление (пункт 2 статья 6);
- (b) предоставление общественности доступа ко всей соответствующей информации, как только это становится возможным (пункт 4б статья 6);
- (c) организацию публичных слушаний (пункт 7 статья 6);
- (d) сбор и ~~сорт~~сорт~~ировку~~сопоставление комментариев (пункт 7 статья 6).

| ~~25.~~24. Юридические положения, позволяющие общественности организовывать процесс участия общественности (например, в некоторых странах региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии существует возможность участия общественности в так называемой «общественной экспертизе»), должны рассматриваться как дополнительные меры, а не как единственная мера по реализации требований Конвенции.¹⁴

Определение и выявление общественности, которая может участвовать

| ~~26.~~25. Для того чтобы участие общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, было реализовано как можно более транспарентно, четко и последовательно, необходимо дать рекомендации государственным органам для оказания им помощи в определении общественности, которая может быть затронута или которая может иным образом иметь интерес в конкретной процедуре принятия решения. С этой целью для определения заинтересованной общественности в отношении предлагаемой деятельности, компетентный государственный орган должен иметь в виду следующее:

¹⁴

Требования в отношении Беларуси, ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, пункт 76.

- (a) среди общественности, заинтересованной в предлагаемой деятельности, должны быть четко указаны, как минимум, различные группы заинтересованных сторон; заинтересованной общественностью должны считаться, по крайней мере, все представители общественности, высказавшие желание участвовать в обсуждении планируемой деятельности. Для обеспечения более широкого участия желательно дополнительно обращаться к представителям различных групп с приглашением принять участие в обсуждении. Это является ключевым вопросом для обеспечения эффективного участия общественности в соответствии с Конвенцией;
- (b) Многие решения, касающиеся вопросов охраны окружающей среды, также включают в себя социальные и экономические интересы, поэтому в процессе участия общественности должны быть соразмерно представлены соответствующие группы, заинтересованные в этих вопросах;
- (c) Процесс должен быть открыт для тех, кто высказывает критическое мнение, ~~когда речь идет о конструктивной критике,~~ поскольку они в любом случае выскажут свое мнение, и процедура будет более эффективной и продуктивной, если вовлечь их уже на раннем этапе обсуждения;
- (d) Внимание уделялось выявлению тех, кто может потенциально помешать тому, чтобы процесс принятия решений был транспарентным и уравновешенным, например, сильных лоббирующих групп или тех, кто состоит в особых отношениях с лицами, ответственными за принятие решения. Может быть разумным учитывать их участие на постоянной основе в течение всего процесса, для того, чтобы обеспечить сбалансированный и справедливый процесс на всем его протяжении;
- (e) особое внимание уделялось выявлению групп, которые по разным причинам трудно охватить:
 - (i) некоторые члены общественности могут хотеть участвовать, но не иметь возможности сделать это (например, уязвимые и /или находящиеся в неблагоприятном социальном положении группы, такие как дети, пожилые люди, в некоторых обществах – женщины, мигранты, люди с ограниченными возможностями, с низким уровнем образования, испытывающие языковые барьеры, группы, находящиеся в неблагоприятном экономическом положении, лица, не имеющие доступа к интернету, телевидению или радио и т.д.);
 - (ii) другие могут иметь возможность участвовать, но не хотят этого делать (например, люди, у которых есть предыдущий отрицательный опыт, люди, испытывающие нехватку времени или не видящие никаких преимуществ от своего участия и т.д.);
 - (iii) как минимум, следует приложить усилия для того, чтобы привлечь к участию организации, представляющие такие группы.
- (f) Перечень общественности, которая может быть заинтересованной, не является закрытым. Другие члены общественности, проявляющие интерес к процессу принятия решения, могут выразить желание участвовать и должны иметь возможность участвовать ;
- (g) может быть полезным проконсультироваться с выявленными заинтересованными представителями общественности, чтобы заручиться их поддержкой в выявлении других заинтересованных сторон, упомянутых в (a)-(f).

Участие заинтересованной общественности из других стран

27-26. Деятельность, подпадающая под действие Конвенции, может оказывать воздействие на окружающую среду за пределами национальных границ. В соответствии с требованием пункта 9 статьи 3 Конвенции общественность должна иметь возможность участвовать в процессе принятия решения без дискриминации

по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства.¹⁵ С этой целью:

- (a) в правовой основе не должно содержаться ничего, что могло бы дискриминировать общественность других стран участвовать в принятии решений в стране происхождения деятельности, которая может ее затронуть;
- (b) необходимо предпринимать шаги по внедрению механизмов взаимодействия с другими странами, в частности, с соседними странами или странами, находящимися ниже по течению общей реки, или с теми странами, с которыми имеются общие природные ресурсы (в рамках существующих соглашений о трансграничном сотрудничестве, или об оценке трансграничного воздействия или иным образом) для содействия взаимного участия в процессах принятия решений, которые могут их затронуть, проводящихся в этих странах, с участием общественности в соответствии с Конвенцией. Для этого могут использоваться существующие системы трансграничных консультаций, а могут и не использоваться. Эти механизмы могут быть задействованы в случае возникновения необходимости или же они могут действовать постоянно для содействия участию заинтересованной общественности из затрагиваемой страны в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды. Такие механизмы могут касаться:
 - (i) сроков участия общественности. Сроки участия общественности в процедурах, где имеется трансграничный элемент, должны быть, по крайней мере, не менее длительными, чем для аналогичных процедур, не имеющих такого элемента, и в отдельных случаях могут быть более продолжительными, чтобы можно было учесть проблемы различия культур и общения. Период участия общественности должен начинаться, когда соответствующие документы предоставляются заинтересованной общественности в затрагиваемой стране, а не тогда, когда они предоставляются страной происхождения затрагиваемой стране;
 - (ii) механизмов уведомления общественности о начале процедуры принятия решения, о ее возможности участвовать, а также в соответствующее время о принятом решении и возможностях получить доступ к процедуре рассмотрения;
 - (iii) письменного перевода документов и устного перевода на собраниях. Чтобы избежать недоразумений, важно обеспечить высокое качество письменного и устного перевода. Там, где невозможно сразу же перевести все соответствующие документы, временные сроки для изучения документации и представления замечаний могут отсчитываться заново всякий раз, как только новый документ, относящийся к процессу принятия решений, становится доступным после перевода.
- (c) Региональные и /или местные власти необходимо поощрять, закключая к установлению аналогичных подобных соглашения процедур с их коллегами в соседних странах или в странах, расположенных вниз по течению общей реки, а также в странах, с которыми имеются общие природные ресурсы.
- (d) В дополнение к предыдущим механизмам и без ущерба для них необходимо предусмотреть внутренние механизмы для содействия участию в соответствии с Конвенцией общественности затрагиваемой страны без какой-либо дискриминации в процедурах участия общественности. Такие механизмы могут включать:
 - (i) предоставление общественности доступа через Интернет к максимально полной информации на основном языке (ах), используемом

- заинтересованной общественностью в странах, которые могут быть потенциально затронутыми (например, в соседних странах или в стране/странах, расположенных вниз по течению общей реки);
- (ii) освобождение от визовых сборов и ускорение визового процесса для предоставления заинтересованной общественности из соседней страны или стран, находящейся ниже по течению общей реки, возможности въехать в страну происхождения для изучения всей информации, имеющей отношение к принятию решения и принять участие в проводимых слушаниях;
 - (iii) использование видео- или телеконференций для предоставления общественности из затрагиваемой страны возможностей для участия, и там, где это целесообразно, для общения с заинтересованной общественностью из страны происхождения;
 - (iv) обеспечение дополнительных финансовых и человеческих ресурсов для удовлетворения требований по участию общественности в трансграничном контексте (например, добавляют перевод и требования к коммуникациям, а также увеличивают потенциальное количество заинтересованной общественности, что означает, что будет учтено большее количество замечаний).

~~28.~~27. При определении, занимается/имеет ли общественность затрагиваемой страны, включая НПО, содействующие защите окружающей среды, интерес в конкретной процедуре принятия решения, касающегося окружающей среды, к общественности следует относиться, как минимум, с такой же не меньшей благожелательностью, как и к общественности страны происхождения.¹⁶ Аналогичным образом, заинтересованная общественность из затрагиваемой страны должна иметь доступ к процедуре расследования, предусмотренной статьей 9, на тех же основаниях, что и общественность страны происхождения.

~~29.~~28. Если компетентный орган или общественность затрагиваемой страны считает, что общественность имеет заинтересованность в конкретной процедуре принятия решения с участием общественности, но между странами не существует дипломатических отношений или государственные органы затрагиваемой страны отказываются принимать участие в процессе принятия решения, то страна происхождения может все равно предоставить общественности затрагиваемой страны возможность участвовать, используя средства, которые не являются вмешательством во внутренние дела затрагиваемой страны, например, посредством мер, представленных в пунктах 26 (i)-(iii) выше.

Field Co

~~30.~~29. Рекомендации по применению передовой практики участия общественности при принятии стратегических решений,¹⁷ также могут оказаться полезным справочным пособием при разработке положений для участия заинтересованной общественности из затрагиваемых стран.

Индивидуальное уведомление

~~31.~~30. Для обеспечения надлежащего и эффективного уведомления заинтересованной общественности государственные органы могут выразить желание создать такой

¹⁶ Пункт 6б статья 2 Конвенции Эспоо

¹⁷ Проект, 28 августа 2012, доступен на вебсайте

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppdm/Good_practice_recommendations_on_PP_in_SEA_28082012.doc

механизм, посредством которого члены общественности, заинтересованной в определенном процессе принятия решения или во всех процессах принятия решения определенного вида могут запросить получение своевременного личного уведомления о процедуре принятия решения. По их просьбе, это может включать любых представителей общественности (как из страны происхождения, так и из страны, которая может быть потенциально затронута) включая, тех, кто необязательно проживает в той географической области, где принимается решение. Такие механизмы могут включать в себя рассылку сообщений по списку адресатов электронной почты, а также автоматические уведомления, связанные с электронными базами данных.

Практические шаги по поддержке участия общественности

- | 32.31. Там, где это необходимо, следует предпринять практические шаги для содействия эффективному участию общественности. Например:
- (a) можно потребовать от местных государственных органов управления и/или государственных учреждений (например, школ или государственных библиотек) оказать помощь, при необходимости, оплачиваемую, региональным и/или центральным органом при выполнении определенных функций, связанных с участием общественности (например, представление документации для рассмотрения; оказание помощи в организации публичных слушаний или предоставление помещений для них);
 - (b) могут быть приняты меры по содействию доступу общественности к информации, имеющей отношение к принятию решения (например, путем предоставления доступа общественности к информации за минимально возможную стоимость, выполняя бесплатное фотокопирование запрашиваемых документов, доступных в электронном виде, а также ускоряя сроки предоставления доступа к информации);
 - (c) могут быть внедрены схемы по оказанию финансовой или иной поддержки для участия общественности (например, оказание помощи с покрытием транспортных расходов или при помощи механизмов оказания помощи заинтересованной общественности для подготовки и участия в публичных слушаниях; предоставление технической или правовой поддержки для оказания помощи общественности эффективно участвовать в процессе принятия решения).

Оценка и изучение практик участия общественности

- | 33.32. Государственные органы, разрабатывающие и осуществляющие процедуру участия общественности, должны, по мере возможности, использовать имеющиеся социальные исследования для информирования о практике, а также для получения более глубоких знаний по вопросу участия общественности. Плановая, тщательно продуманная оценка усилий по обеспечению участия общественности может внести важный вклад в обеспечение более эффективных процессов участия общественности в будущем.

II. Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (статья 6)

Применение положений пункта 1(а) статьи 6

34.33. Хотя в Конвенции прямо не указывается, при применении пункта 1 (а) статьи 6 Конвенции рекомендуется:

- (а) в случае, когда один оператор осуществляет несколько видов деятельности, подпадающих под один подзаголовок Приложения I, на одной и той же установке или на одном и том же объекте, их мощности или производительность суммируется;¹⁸
- (b) ссылки на пороговые величины «день» в Приложении I следует воспринимать как за 24-часовой период, начинающийся и заканчивающиеся в полночь;
- (c) мощность или производительность, указанная в приложении I, следует понимать как мощность или производительность, которая возможна технически и /законно разрешена, а не тот уровень мощности или производительности, который планируется достичь;¹⁹
- (d) Пункт 20 Приложения I к Конвенции следует понимать как охватывающий любую деятельность, подпадающую под процедуру оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), требующую обязательного участия общественности в соответствии с национальным законодательством в связи с международным законодательством (например, деятельность, охватываемая приложение I к Конвенции Экспо), наднациональным законодательством (например, проекты, указанные в приложении I и те проекты, включенные в приложение II, которые подлежат безусловной проверке в соответствии с Директивой ЕС об ОВОС) или независимым национальным решением;
- (e) если в соответствии с национальным законодательством требуется проведение процедуры, включающей все основные элементы процедуры ОВОС, но при этом она так не называется, то в целях положений пункта 20 Приложения I этот фактический процесс ОВОС считается ОВОС;²⁰
- (f) виды деятельности, указанные в приложении I к Конвенции, по которым устанавливаются пороговые величины (например, атомные электростанции, химические установки, установки для сжигания отходов или свалки опасных отходов и т.д.), подпадают по действие пункта (а) статьи 6 вне зависимости от их размера;²¹
- (g) в соответствии с первым предложением пункта 22 Приложения I, любое измерение или расширение деятельности, указанной в Приложении I к Конвенции, по которым установлены пороговые величины, также подпадают под действие пункта (1)(а) статьи 6 вне зависимости от их размера.²²

Применение пункта 1 (b) статьи 6

35.34. В пункте 1(б) статьи 6, Конвенции предусмотрено требование о том, чтобы в национальной законодательной системе был предусмотрен механизм для определения того, оказывает ли решение о предлагаемом виде деятельности, не

¹⁸ Руководство по толкованию и применению Директивы по КПКЗ, http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/general_guidance.htm
¹⁹ Руководство по толкованию и применению Директивы по КПКЗ, http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/ippc/general_guidance.htm
²⁰ Требования в отношении Грузии, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.1, пункт 46.
²¹ Требования в отношении Словакии, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, пункт 58.
²² Требования в отношении Словакии, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, пункт 58.

приведенном в приложении I, значительное воздействие на окружающую среду и, следовательно, не требует ли он участия общественности в соответствии с требованиями статьи 6. Такой механизм определения может быть связан с системой ОВОС или быть независимым от нее, либо может быть использовано сочетание этих двух подходов.

36.35. Вне зависимости от того, связано ли вышепредставленное определение с процедурой ОВОС или нет, в качестве первого шага рекомендуется выявить все виды деятельности, которые потенциально могут оказать воздействие на окружающую среду. К таким видам деятельности могут относиться:

- (a) любая деятельность, для осуществления которой требуется разрешение или лицензия природоохранных органов (например, разрешения, регулирующие допустимый уровень шума, разрешение на сброс отходов, разрешение на лесозаготовку, разрешения на селекционный отстрел и создание факторов беспокойства для животных, разрешение на сброс сточных вод или на забор воды, разрешения на рыбную ловлю, разрешения на экспорт или импорт исчезающих биологических видов и т.д.);
- (b) другая деятельность, подлежащая предварительной проверке в соответствии с национальным законодательством. Например:
 - (i) изменение или расширение деятельности в контексте второго предложения пункта 22 Приложения I к Конвенции;
 - (ii) виды деятельности, подлежащие предварительному рассмотрению в целях проведения оценки воздействия на окружающую среду (например, виды деятельности, включенные в Приложение II к Директиве по ОВОС), или оценки биоразнообразия (например, виды деятельности, на которые распространяются положения статьи 6.3 Директивы о сохранении естественных сред обитания);

37.36. После выявления всех видов деятельности, которые могут оказать потенциальное воздействие на окружающую среду, необходимо вынести определение, какие из них могут нанести «значительное воздействие» и, следовательно, для их реализации необходимо участие общественности в соответствии с пунктом 1(b) статьи 6. Механизм такого определения может принять форму:

- (a) требования, чтобы для определенных видов решений относительно некоторых видов деятельности требовалось участие общественности в соответствии с положениями статьи 6 («списочный» подход, использованный в приложении I к Конвенции);
- (b) требования к органам государственной власти сформулировать такое определение на основании изучения каждого отдельного дела («индивидуальный» подход);
- (c) представляющую сочетание этих двух процедур.

38.37. Если в законодательной системе предусмотрено требование о том, что государственные органы должны формулировать определение в соответствии с пунктом (1) (b) статьи 6 по каждому отдельному случаю, то:

- (a) в законодательной системе должен быть установлен перечень четких критериев, в соответствии с которыми дается такое определение;
- (b) эти критерии должны включать в себя критерии, используемые в законодательной системе:
 - (i) для определения экологического значения в ходе экологической оценки (например, критерии, представленные в приложении 3 к Конвенции Эспоо или приложении III к Директиве ЕС по ОВОС);

- (ii) ~~для принятия решения о том, по какому из нескольких решений в комплексном процессе принятия решения требуется участие общественности (см. пункт 19 выше).~~

~~39.38.~~ По просьбе заинтересованной общественности, определения должны быть проанализированы в соответствии со статьей 9, в частности, с точки зрения проверки, были ли критерии, установленные для этой цели, должным образом применены в данном конкретном случае.²³

Применение пункта 1(с) статьи 6

~~40.39.~~ Положения пункта 1(с) статьи 6 не являются обязательными. Государственные органы, которые хотят применить это положение, должны помнить о том, что в данном положении требуются ~~определение доказательства~~, что:

- (a) предлагаемая деятельность служит целям национальной обороны;
- (b) применение положений статьи 6 окажет отрицательное воздействие на эти цели.

~~41.40.~~ Такое определение должно осуществляться в рамках четкой, транспарентной и последовательной системы, посредством установления и использования:

- (a) перечня видов деятельности и критериев и, если, по мнению государственного органа, в данном конкретном случае они выполняются, то они могут считаться соответствующими вышеуказанным требованиям;
- (b) механизм для определения в каждом отдельном случае факта выполнения вышеупомянутых требований в соответствии с критериями, установленными законодательством.

Рекомендуется, чтобы в любом случае основания для освобождения от действия положений пункта 1(с) статьи 6 интерпретировались ограничительно с учетом интересов общественности в обеспечении ее эффективного участия в принятии решений, касающихся окружающей среды.

Адекватное, своевременное и эффективное информирование (пункт 2 статья 6)

~~42.41.~~ В правовой системе должно быть четко установлено, что заинтересованная общественность информируется адекватно, своевременно и эффективно, с тем, чтобы у государственных органов были четкие инструкции относительно сроков, содержания и качества уведомления, особенно, когда у них есть определенная свобода выбора способа информирования.²⁴

Адекватное уведомление

²³ Требования в отношении Чешской Республики, Ожидается ссылка на документ ООН (АССС/С/2010/50)

²⁴ Требования в отношении Европейской Комиссии, ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, пункт 48 and 49; Требования в отношении Литвы; ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 91(a) (i).

43.42. При информировании общественности все вопросы, перечисленные в параграфах (а) - (е) пункта 2 статьи 6, должны быть изложены четко, достаточно подробно и понятно. В частности:

(а) В отношении пункта 2 (d) (ii) статьи 6:

- (i) возможности общественности участвовать и временные сроки, когда эти возможности могут быть реализованы;
- (ii) в качестве надлежащей практики может быть подготовлен анализ опыта участия общественности, прилагаемый к приглашению общественности принять участие в решении того или иного вопроса. Рекомендуется, чтобы в данном анализе:
 - (1) была представлена информация о возможностях общественности представлять замечания, а также о методах их представления (устно или письменно, в электронном виде и т.д.);
 - (2) содержалась краткая информация о наиболее важных данных, касающихся принятия решения (например, документация по ОВОС);
 - (3) была отражена координация действий с государственными органами, вовлеченными в процесс участия общественности с тем, чтобы обеспечить включение тех аспектов, которые находятся в компетенции других органов власти;

(b) в отношении параграфа (iv) (d) пункта 2 статьи 6, точные контактные данные органа или лиц (а), где можно получить соответствующую информацию, а также точную информацию о том, где и когда ее можно получить для изучения;

(c) в отношении параграфа (v) (d) пункта 2 статьи 6:

- (i) точные контактные данные органа или лиц(а), которому могут быть представлены замечания или вопросы;
- (ii) сроки представления замечаний или вопросов с учетом того, что в соответствии с пунктом 3 статьи 6, они должны быть разумными, и, кроме всего прочего, учитывать, что используемые способы уведомления могут повлиять на сроки информирования в целях эффективного уведомления заинтересованной (например, публикация в официальной базе данных правительственных уведомлений, и хотя общественность имеет доступ к этой базе данных, этот способ может и не являться эффективным методом уведомления большинства членов общественности, поскольку они не проверяют эту базу каждый день);

(d) в отношении пункта 2 (vi) статьи 6, в уведомлении должно быть указано, какая конкретная информация будет представлена в соответствии с пунктом 6 статьи 2. Также должно быть абсолютно ясно, что информация будет предоставлена для изучения на бесплатной основе. И хотя в уведомлении не обязательно должна быть указана вся информация, ее минимум должен включать заявку на разрешение предлагаемой деятельности и все приложения к ней, включая документацию по ОВОС, если таковая имеется, кроме того необходимо дать краткое описание других видов информации, которые будут представлены;

(e) в отношении пункта 2(e) статьи 6, надлежащей практикой по видам деятельности, на которые распространяется действие статьи 6, но которые не охвачены национальной или трансграничной процедурой ОВОС, может быть своевременное и эффективное информирование;

- (i) если правовая база предусматривает возможность для участия общественности в решении по скринингу, она может воспользоваться этой возможностью для такого участия;

- (ii) если правовая база не предусматривает участия общественности в решении по скринингу - по результатам скрининга ОВОС; или
- (iii) если деятельность не является предметом скрининга, о содержании и результатах любой другой процедуры, применимой к данному виду деятельности.

44.43. Для оказания помощи заинтересованной общественности в выявлении уведомлений, касающихся ее, рекомендуется, чтобы в названии письменного уведомления указывалась предлагаемая деятельность, характер предлагаемого решения и предлагаемое географическое место реализации деятельности. В соответствии с надлежащей практикой, контактные данные лица, принимающего решение, и разработчика должны быть размещены на видном месте над любыми другими данными.

45.44. В общем, с учетом положений пункта 2 статьи 3 Конвенции, государственные органы должны стремиться обеспечить знания и потенциал должностных лиц, чтобы увидеть, что заинтересованная общественность уведомляется адекватным, своевременным и эффективным образом.

46.45. Если в соответствии с нормативной базой задачи по уведомлению делегированы третьей стороне, например, застройщику, то необходимо требование о том, чтобы третья сторона своевременно информировала компетентный государственный орган о том, кто был уведомлен, в отношении чего, когда и как.

Своевременное информирование

47.46. Требование о «своевременном» информировании общественности должно рассматриваться в контексте обязательства предоставления «разумных сроков» (пункт 3 статья 6) и об «участии общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности» (пункт 4 статья 6).

48.47. Различные формы письменных уведомлений должны быть разосланы заинтересованной общественности в один и тот же день. Если это оказывается невозможным, то сроки участия общественности должны рассчитываться, начиная с последней даты рассылки письменного уведомления и фактической доставки такого уведомления заинтересованной общественности.

Эффективное информирование

49.48. Государственные органы должны стремиться к предоставлению таких средств информирования общественности, которые могли бы обеспечить, чтобы все те лица, которые потенциально могут быть заинтересованными, имели бы разумные шансы узнать о предлагаемой деятельности и о своей возможности участвовать в процессе принятия решения.²⁵ Следовательно, что представляет собой «эффективное информирование», должно определяться в каждом отдельном случае с учетом конкретной ситуации.

50.49. Государственные органы должны следить за тем, чтобы уведомления и вся сопроводительная информация была доступна общественности **в течение всего периода процедуры участия общественности** с тем, чтобы члены общественности,

которые узнали о данной процедуре позже, все равно имели бы доступ ко всей необходимой информации, позволяющей им эффективно участвовать в принятии решения. Доступ к информации должен предоставляться и после окончания процедуры участия общественности.

51-50. Необходимо также следить за тем, чтобы в случае использования нескольких способов уведомления, информация, представленная в различных формах, была бы также единообразной.

52-51. Для обеспечения адекватного и эффективного уведомления, как часть текущего обзора по осуществлению процедуры участия общественности, должны быть предоставлены возможности для повторного уведомления, например:

- (a) когда имеются сомнения в эффективном информировании заинтересованной общественности;
- (b) когда предлагаемая деятельность сопряжена с принятием более чем одного решения, требующего участие общественности в соответствии со статьей 6 (см. также пункт 19 выше);
- (c) когда выясняется новая информация или когда значительно меняются обстоятельства, и появляется необходимость предоставления общественности дополнительной информации того, что она могла участвовать в принятии решения. Сюда относится важная новая информация процедурного характера, например, время и место проведения публичных слушаний, если общественность не была ранее уведомлена об этом;
- (d) когда появляется дополнительная информация о начале процедуры, которая не могла быть представлена с первоначальным уведомлением, и которая, в соответствии с пунктом 2 (d) статьи 6, должна быть представлена по мере возможности.

Методы информирования общественности

53-52. При разработке способов уведомления общественности, необходимо иметь в виду:

- (a) выбранные методы должны быть разработаны так, чтобы проинформировать максимальное число представителей заинтересованной общественности, в частности, максимальное число тех, кто проживает в непосредственной близости к предлагаемой деятельности или ее воздействию на окружающую среду;
- (b) в соответствии с надлежащей практикой, там, где возможно, используется не менее трех различных способов уведомления общественности;
- (c) вопросы языка должны быть рассмотрены в соответствующих случаях; например, обеспечивая переводы, если заинтересованная общественность не говорит на языке документации или путем стимулирования представительных организаций к передаче уведомлений их сообществам на собственных языках этих сообществ;
- (d) любые представители общественности, которые заранее подали заявку на уведомление, должны быть уведомлены, а списки адресатов уведомлений должны быть актуализированы.

54-53. Как минимум, уведомление общественности должно быть размещено (i) в общественном месте в непосредственной близости от предлагаемой деятельности (например, на бросающейся в глаза ограде или на дорожном столбе на дороге, ведущей к объекту предлагаемой деятельности, и т.д.) и (ii) на общественной доске объявлений и на домашней странице веб-сайта органа, компетентного принимать

решение. Рекомендуется дополнять такое объявление, по крайней мере, двумя видами уведомлений, включая, в зависимости от ситуации:

- (a) публичное оповещение в средствах массовой информации (на радио, телевидении и в газетах, соответствующих географическому охвату потенциального эффекта в результате предлагаемой деятельности;
- (b) публичные уведомления в местах, часто посещаемых, а также постоянно используемых представителями заинтересованной общественности (например, на досках объявлений в местных домах культуры, на автобусных остановках, в почтовых отделениях, коммерческих центрах, местных церковных приходах, школах, детских садах, спортивных залах, спортивных площадках, местах встреч групп населения, находящихся в неблагоприятном социальном положении и т.д.);
- (c) публичное уведомление на досках объявления и веб-сайтах всех местных органов власти на той территории, которая может быть потенциально затронута предлагаемой деятельностью;
- (d) публичное уведомление через социальные сети (например, Facebook, Twitter, блоги). Это особенно важно для уведомления более молодых членов общественности, которых могут не достичь, используя традиционные СМИ. .

55-54. Если одним из выбранных способов информирования общественности о возможностях участия является публикация в местной прессе, то эффективное информирование общественности окажется более вероятным при выборе самой многотиражной газеты в затрагиваемой географической зоне.²⁶ Кроме того, более эффективной будет публикация уведомления в популярной ежедневной местной газете, нежели в еженедельном официальном бюллетене, хотя публикация в официальном бюллетене может также оказаться важной, поскольку во многих странах он все еще рассматривается как стандартный источник такого рода уведомлений.²⁷

56-55. Необходимо напомнить, что некоторые группы населения, например, сельское население некоторых регионов, не умеет читать или писать, или может не иметь постоянного доступа к Интернету, и поэтому должны быть найдены и другие соответствующие средства оповещения, например, обращение к соответствующим НПО или другим органам, которые работают с этими общинами.²⁸

57-56. Уведомление на досках объявлений или веб-сайтах сторонников проекта (частных ли государственных субъектов) должно рассматриваться только в качестве дополнительного способа. Во избежание сомнений, эти уведомления могут быть только дополнением и не заменяют уведомления на досках объявлений и веб-сайтах государственного органа, компетентного принимать решение.

58-57. Журналистские статьи, комментирующие проект в прессе, интернете или на телевидении, могут быть очень полезными как дополнительный способ информирования общественности. Однако сами по себе они не являются уведомлением общественности, соответствующим положениям пункта 2 статьи 6 Конвенции и не могут заменить такое уведомление.²⁹

²⁶ Требования в отношении Литвы, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 67.

²⁷ Требования в отношении Армении, ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, пункт 70

²⁸ Требования в отношении Армении, ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, пункт 70

²⁹ Требования в отношении Беларуси, ECE/MP.PP/2011/11/Add.2.

~~59.58.~~ Кроме направления уведомлений тем членам общественности, которые заранее подали заявку на уведомление о процедуре принятия решения, направление индивидуальных уведомлений может оказаться полезным для тех членов общественности, которые были определены, как имеющие особую заинтересованность (особенно, те, за которыми законом признаны их интересы, или, те, кто проживает в непосредственной близости).

Разумные сроки информирования общественности, которые обеспечивают общественности достаточное время для подготовки и эффективного участия (пункт 3 статья 6)

~~60.59.~~ Различные этапы процедуры участия общественности, для которых требуются разумные временные сроки, включают в себя:

- (a) информирование общественности о начале процедуры (пункт 2, статья 6);
- (b) предоставление заинтересованной общественности возможности ознакомиться с документацией (пункт 6, статья 6). Этот период должен быть достаточно большим, чтобы в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 4 общественность могла запросить дополнительную информацию, которую она считает имеющей отношение к принятию решения о предлагаемой деятельности;
- (c) предоставление общественности возможности представлять замечания, информацию, анализ или мнение, которое она считает имеющим отношение к делу (пункт 7, статья 6). При установлении этих сроков необходимо учитывать, каким образом будут подаваться замечания. Например, если требуется, чтобы замечания подавались в письменном виде по почте, ~~эффективные действительные~~ сроки для комментариев общественности будут на несколько дней короче, чем установленные сроки доставки, ~~чтобы дать возможность отправить поскольку~~ комментарии ~~придётся отправить~~ раньше, ~~имея учитывая~~ время на почтовую доставку;
- (d) рассмотрение замечаний, информации, анализа или мнения, представленного общественностью (пункт 8, статья 6);
- (e) принятие окончательного решения с учетом результатов участия общественности (пункт 8, статья 6):
 - (i) при подготовке обоснований и соображений, положенных в основу принятого решения;
 - (ii) при подготовке текста решения;
- (f) уведомление общественности о решении, совместно с информацией о том, как общественность может получить доступ к тексту решения и обоснованию решения (пункт 9, статья 6).

~~61.60.~~ При разработке правовых основ для участия общественности, следует напомнить, что общий принцип – требование по предоставлению «разумных сроков» содержится в статье 6, пункт 3:

- (a) «разумный» означает с точки зрения общественности, которая стремится подготовить и эффективно участвовать в процедуре участия общественности;
- (b) должно быть принято во внимание, наряду с другой информацией, характер, сложность, размер и потенциальное экологическое воздействие предлагаемой деятельности³⁰. Таким образом, сроки, которые могут быть разумными для небольшого несложного проекта, могут оказаться необоснованными в случае крупного комплексного проекта или того, который будет потенциально иметь очень значимое воздействие на окружающую среду;

- (с) должны приниматься во внимание, обычно применяемые внутри страны административные сроки (например, сроки оформления заявки на информацию и обжалования отказа).

| 62-61. Что касается установления сроков для различных этапов процедур участия общественности, то нормативно-правовая система может:

- (а) определять сроки для каждого этапа; или
- (b) устанавливать минимальные сроки; или
- (с) устанавливать гибкий подход, в соответствии с которым государственный орган, ответственный за процедуру участия общественности, несет ответственность за установление сроков, соответствующих обстоятельствам данного дела, но с установленным законодательным минимумом на основе законодательных сроков для доступа к информации в соответствии со статьей 4 Конвенции.

| 63-62. Преимущества гибкого подхода заключаются в том, что у государственных органов есть возможность устанавливать сроки проведения процедуры участия общественности с учетом таких факторов, как характер, сложность, масштабы предлагаемой деятельности и ее потенциальное воздействие на окружающую среду. Однако государственным органам потенциально предоставляется абсолютная свобода в установлении сроков, что может привести к неопределенности и непоследовательности. Таким образом, в случае использования гибкого подхода в применимом законодательстве должны быть указаны максимальные или минимальные сроки для каждого этапа участия общественности, в зависимости от того, что будет наилучшим образом способствовать участию общественности на данном этапе. Например:

- (а) обычно установление минимального срока больше подходит для тех этапов процедуры участия общественности, где действует общественность (например, подготовка и представление замечаний);
- (b) и наоборот, установление максимальных сроков обычно больше подходит для тех этапов процедуры участия общественности, где которых должен действовать орган государственной власти (например, рассмотрение государственным органом замечаний, представленных общественностью). Установление максимальных сроков для предоставления замечаний общественности не зависимо от того, насколько велики эти сроки, сопряжено с риском, что в отдельных случаях могут быть установлены такие сроки, которые не являются разумными;

| 64-63. Если в законодательной базе предусмотрены минимальные сроки, то в самой законодательной базе или в сопровождающих ее инструкциях должно быть четко указано, что это минимальные сроки, на основе которых установление более длительных сроков не только возможно, но, на само деле, рекомендуется для предлагаемой деятельности, оказывающей более значительное воздействие на окружающую среду (например, те виды, на которые распространяются процедуры обязательного прохождения ОВОС) или для деятельности, затрагивающей большое количество людей.

| 65-64. В законодательной системе должно быть четко определен порядок расчета различных сроков, представленный в ясных формулировках. Например:

- (а) по мере возможности, термины, используемые для определения сроков, должны соответствовать терминам, обычно используемым в национальном законодательстве;

- (b) если сроки выражены в днях, то должно быть ясно, имеются ли в виду календарные или рабочие дни, а принятый подход должен быть последовательным во всей законодательной базе;
- (c) даты начала и окончания сроков должны быть внимательно рассчитаны с учетом государственных праздников. Например, если день окончания определенного срока приходится на государственный праздник, то должен использоваться следующий рабочий день;
- (d) если для определения более коротких сроков удобнее использовать «дни», то более продолжительные сроки могут быть выражены в «неделях» или «месяцах»;
- (e) по мере возможности, необходимо избегать назначения проведения процедур участия общественности в периоды отпусков и праздников (например, в середине лета, в конце декабря).

Некоторые примеры надлежащей и ненадлежащей практики установления сроков для различных этапов процедур участия общественности включают:

- период в десять рабочих дней для того, чтобы общественность проанализировала документацию, включая отчет по ОВОС, и подготовилась к участию в процессе принятия решения по крупной свалке, не может рассматриваться как соответствующий разумным срокам.³¹
- период в 20 дней для того, чтобы общественность подготовилась и эффективно участвовала, не может считаться разумным, если данный период включает дни общегосударственных праздников.³²
- напротив, период примерно в шесть недель для изучения общественностью документации и подготовки к публичному расследованию и еще дополнительно 45 дней для представления замечаний, информации, анализа или мнения в отношении предлагаемой деятельности (строительство мусоросжигающего завода) может рассматриваться как разумный срок.³³
- правовая система, предусматривающая минимальный срок в 30 дней между публичным объявлением о процедуре принятия решения и началом общественных консультаций является разумным сроком при условии, что в случае необходимости минимальный срок может быть, при необходимости, продлен с учетом, помимо прочего, характера, сложности и масштабов предлагаемой деятельности.³⁴

Участие общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности (пункт 4, статья 6)

66-65. В случае сложных решений при использовании многоуровневого подхода к принятию решений (см. пункт 18 выше) для обеспечения раннего и эффективного участия, когда еще открыты все возможности:

³¹ Требования в отношении Литвы, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункты 69-70.
³² Требования в отношении Испании, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, пункт 90
³³ Требования в отношении Франции, ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, пункт. 44.
³⁴ Требования в отношении Беларуси, ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, пункт 89.

- (a) может/должен быть, по крайней мере, один этап в процессе принятия решения, когда у общественности есть возможность принять эффективное участие в решении, следует ли вообще продолжать предлагаемую деятельность (так называемый «нулевой вариант») (см. также пункт 15 выше);
- (b) кроме того, на каждом этапе многоуровневого процесса принятия решения общественность должна иметь возможность принять эффективное участие на раннем этапе по всему диапазону вариантов, рассматриваемых на этом этапе.

~~67-66.~~ Пример надлежащей практики по применению требования участия общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности, заключается в предоставлении общественности возможности участвовать как на этапе проведения предварительной оценки, так и на этапе определения сферы охвата процедуры ОВОС, когда определяются вопросы, которые будут считаться важными для последующего изучения.

~~68-67.~~ Формулировка «когда открыты все возможности» может восприниматься как «когда любой вариант мог бы быть еще выбран, как предпочтительный». Некоторые примеры того, как все варианты уже не могут больше обязательно рассматриваться как открытые:

- (1) когда публично объявляется предпочтительный вариант, даже, несмотря на то, что план или программа еще не были одобрены;
- (2) когда лицо, ответственное за принятие решения, обещает своим избирателям, что он реализует или не реализует определенные варианты;
- (3) когда государственный орган заключает контракты или договоры с частными компаниями по вопросам, связанным с решением, на которое распространяются положения Конвенции, что закрывает возможность реализации других вариантов без участия общественности в рассмотрении данного вопроса.³⁵

~~69-68.~~ В то время как предоставление общественности возможности участвовать на самых ранних этапах процедуры (например, в соответствии с надлежащей практикой, на этапе предварительной оценки или определения сферы охвата процедуры оценки воздействия на окружающую среду или, как в ряде стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии на этапе процедуры ОВОС (во время которой разработчик должен принять во внимание результаты участия общественности в подготовке отчета ОВОС, являющегося частью разработки проектной документации) приветствуется как пример хорошей практики, необходимо помнить, что такая возможность участия общественности должна быть дополнена возможностями участия также и на более позднем этапе, когда собрана/подготовлена вся необходимая информация /документация и государственные органы могут принять окончательное решение.

Поощрение разработчиков к сотрудничеству с заинтересованной общественностью (пункт 5, статья 6)

~~70-69.~~ Было бы полезным подготовить руководящие принципы, которые могли бы помочь, там где это возможно, потенциальным заявителям выявить заинтересованную общественность, провести с ней обсуждения и представить

информацию относительно целей их заявки до подачи заявления о предоставлении разрешения.

| ~~71.70.~~ Несмотря на то, что такой диалог между разработчиком и заинтересованной общественностью поощряется, эти положения являются дополнительными к процедуре участия общественности, проводимой компетентным органом власти.

| ~~72.71.~~ Необходимо предпринимать меры для того, чтобы в ходе такого диалога была представлена точная и надежная информация, а также, чтобы сам диалог не сводился бы к манипулированию или принуждению.

Доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решения (пункт 6, статья 6)

| ~~73.72.~~ Без ущерба для исключений, содержащихся в статье 4, пп. 3 и 4, доступ ко всей информации, имеющей отношение к процессу принятия решения, является предпосылкой эффективного участия общественности.

| ~~74.73.~~ Представляемая информация должна быть взвешенной. Она должна отражать различные аспекты темы и не допускать никакого манипулирования. В соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4 все экспертные мнения, касающиеся процесса принятия решения, должны быть доступны для общественности.

| ~~75.74.~~ Необходимо предоставлять беспрепятственный доступ к информации. К возможным барьерам, которых следует избегать или принять во внимание, относится следующее:

- (a) информация является слишком сложной или имеет слишком технический характер с точки зрения заинтересованной общественности;
- (b) информация представлена не на том языке, которым владеет заинтересованная общественность (включая ситуации, когда в число заинтересованной общественности входят представители национальных меньшинств или мигрантов);
- (c) качество представленной информации низкое (т.е., ее трудно читать или слушать);
- (d) информация представлена в неудобном месте или в неудобное время или же даже не предоставляется в течение довольно недостаточно длительного периода времени;
- (e) представлено слишком много неактуальной информации, что делает затруднительным для общественности получить немедленный доступ к информации, относящейся к процессу принятия решения;
- (f) информация не является точной или надежной (например, в ней имеется несогласованность).

| ~~76.75.~~ Как сама информация, так и способы ее передачи должны быть подобраны в соответствии с целевой аудиторией, которой она адресована. Согласно надлежащей практике, кроме полного комплекта оригиналов документов, общественности должны быть представлены, как минимум, краткая обобщенная информация, подготовленная заявителем на простом, доступном и понятном языке, или, как минимум, документация по ОВОС и имеющиеся разрешения. Если информация имеет слишком технический характер, государственный орган, возможно, пожелает предоставить общественности возможность задать вопросы или получить полезные объяснения, например, при организации общественных

мероприятий, либо путем подготовки списка вопросов и ответов на веб-сайте государственного органа.

~~77.76.~~ Должны быть рассмотрены практические меры содействия эффективному участию общественности с применением, например, электронных средств. Например, государственные органы могут выразить желание создать и поддерживать удобные для пользования веб-сайты, где общественность может найти информацию о предлагаемой деятельности, получить через Интернет доступ к необходимым документам и представить свои замечания о предлагаемой деятельности в электронном виде. ~~Кроме того, такие веб-сайты могут, среди прочего, содержать списки представителей или организаций, признанных сторонами процедуры в соответствии с законодательством~~ Кроме того, такие веб-сайты могут, среди прочего, содержать информацию об организациях, которые участвуют в процедуре и к которым можно обратиться за дополнительной информацией, с четким описанием роли каждой из организаций в процессе..

Доступ к рассмотрению

~~78.77.~~ Для содействия эффективному изучению заинтересованной общественностью всей информации, имеющей отношение к процессу принятия решения, к этой информации должен быть, как минимум, обеспечен доступ:

- (a) в здании компетентного государственного органа, а также в месте (ах) расположения соответствующего подразделения;
- (b) по возможности, в электронном виде, например, посредством доступного для общественности реестра с удобной для пользователя функцией поиска и доступным архивом большинства важных документов о прошлых процессах;
- (c) если офис компетентного органа расположен далеко от места осуществления предполагаемой деятельности (например, в более чем двух часах езды на общественном транспорте), то информация также должна быть представлена в удобном, легко доступном месте(ах) вблизи предлагаемой деятельности;
- (d) в течение обычных рабочих часов по всем рабочим дням на протяжении всего периода процедуры участия общественности. Кроме того, компетентный орган должен рассмотреть вопрос о том, как представить имеющуюся информацию тем представителям общественности, которые не могут получить к ней доступ в течение обычного рабочего времени (например, из-за своего графика работы);
- ~~(d)~~(e) в здании органа власти или местного самоуправления тех территорий, которые могут быть затронуты.

В соответствии с пунктом 2 (d) (iv), в уведомлении должны быть указаны различные места, а в качестве надлежащей практики – и часы их работы, где общественность может получить доступ к информации.

~~79.78.~~ В соответствии с пунктом 2 статьи 3 необходимо предпринимать меры для того, чтобы должностные лица и государственные органы помогали общественности и беспристрастно ориентировали ее в рассмотрении информации, относящейся к процессу принятия решения, например, объясняя информацию и ее актуальность для принятия решения. Государственные органы могут попросить заявителей и /или консультантов, нанятых ими (например, консультантов по вопросам ОВОС), оказать помощь в выполнении этой задачи В соответствии с пунктом 2 статьи 3 необходимо предпринимать меры для того, чтобы должностные лица и государственные органы помогали общественности и ориентировали ее в доступе к информации, относящейся к принятию решения. Для этого государственные органы и должностные лица должны уполномочить специалистов, компетентных в юридической, экологической сторонах принимаемого решения, отвечать на вопросы общественности и давать ей разъяснения и комментарии по ее просьбе..

Бесплатный доступ

- | ~~80-79.~~ За предоставление доступа для изучения информации, имеющей отношение к процессу принятия решения, с общественности не должна взиматься никакая плата, особенно, плата за запрос или осуществление поиска информации.

Предоставление копий по стоимости, не превышающей разумный уровень

- | ~~81-80.~~ Общественность должна иметь возможность получать по запросу копию информации за плату, не превышающую разумный уровень, или вообще бесплатно.³⁶ Государственные органы, предусматривающие взимание сборов за предоставление копий информации, должны на видном месте заранее указать тарифы ставок.
- | ~~82-81.~~ Государственные органы могут рассмотреть вопрос о бесплатном предоставлении копий документов, относящихся к принятию решения, в тех случаях, когда это обусловлено особенностями документации (например, она очень объемная), видом рассматриваемой деятельностью (например, в случае особенно деликатных вопросов) или составом заинтересованной общественности (например, в случае, когда имеются члены общественности, которым трудно добраться до того места, где информация предоставляется бесплатно). Это может быть особенно важно для случаев, когда такая информация должна быть предоставлена в электронном виде.
- | ~~83-82.~~ В соответствии с пунктом 1(b) статьи 4 общественность должна иметь возможность получить копии информации в запрашиваемой форме (например, на электронном или бумажном носителе), за исключением случаев, когда государственному органу разумнее представить ее в другом виде или данная информация уже представлена общественности в другом виде.
- | ~~84-83.~~ С учетом исключений в статье 4, пп 3 и 4, общественность должна иметь возможность делать бесплатные копии информации на месте, используя свои собственные средства копирования, включая цифровую съёмку соответствующей информации.

Предоставление информации, как только она становится доступной

- | ~~85-84.~~ Вся информация, имеющая отношение к процессу принятия решения, должна предоставляться для изучения заинтересованной общественностью:
- (a) как только она поступает в распоряжение государственных органов, вне зависимости от этапа процедуры;
 - (b) она должна оставаться доступной для изучения заинтересованной общественностью в течение всей процедуры участия общественности (см. пункт 78(d) выше) и после завершения данной процедуры.

86-85. В качестве примера надлежащей практики вся информация, имеющая отношение к процессу принятия решения, должна иметься в распоряжении компетентного государственного органа до начала процедуры участия общественности. Это необходимо для того, чтобы общественность, участвующая с самого начала процедуры, могла участвовать на полностью информированной основе. Если в ходе процедуры участия общественности появляется дополнительная информация, этот факт должен быть четко указан во всех местах, где можно получить доступ к информации (например, на веб-сайте, в электронной базе данных или в бумажных папках). В соответствии с пунктом 7 статьи 6 члены общественности, которые уже участвовали до того, как появилась дополнительная информация, безусловно, могут представить дополнительные замечания в свете новой информации.

87-86. Законодательная основа может предусматривать, что определенная информация, относящаяся к принятию решения, может быть представлена непосредственно заявителями и/или нанятыми ими консультантами (например, консультантами, по вопросам ОВОС). Однако это должно рассматриваться как дополнительный механизм, который не заменяет требование о том, чтобы компетентные государственные органы предоставляли заинтересованной общественности доступ ко всей информации, имеющей отношение к принятию решения.³⁷

Вся информация, имеющая отношение к принятию решения

88-87. Хорошей практикой для государственных органов будет проверка, по мере возможности, точности информации до того, как сделать ее публично доступной. Вся информация, имеющая отношение к принятию решения, имеющаяся у государственных органов (кроме информации, в представлении которой может быть отказано в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4), должна предоставляться заинтересованной общественности вне зависимости от ее качества и вне зависимости от того, считается ли данный государственный орган государственным, она должна быть ее точной, всеобъемлющей или актуальизированной.

89-88. Сюда входят должна в обязательном порядке входить первичная информация. Например, необработанные данные со станций мониторинга, даже если они еще не подтверждены или имеются не в окончательной форме.³⁸ Если государственный орган обеспокоен по поводу раскрытия данных, он должен представить необработанные данные и проинформировать, что эти данные не были обработаны в соответствии с официальной процедурой обработки экологических данных. То же самое относится и к обработанным данным, но в этом случае государственные органы должны указать, как они были обработаны и что они собой представляют.³⁹

90-89. Государственные органы должны рассмотреть вопрос об установлении минимального объема обязательного минимума информации, которая считается имеющей отношение к принятию решения в соответствии со статьей 6, и к которой общественность должна иметь безусловный доступ. Без ущерба для исключений к

³⁷ Требования в отношении Беларуси, ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, пункты 69 и 70,
³⁸ Требования в отношении Соединенного Королевства, ECE/MP.PP/C.1/2013/3, пункт 77.
³⁹ Требования в отношении Соединенного Королевства, ECE/MP.PP/C.1/2013/3 пункт 77.

раскрытию информации, изложенных в статье 4, пункты 3 и 4, причем такой минимальный объем информации может включать, например:

- (a) подробную заявку на получение разрешения на осуществление предлагаемой деятельности;
- (b) все приложения к заявке, согласно законодательству. Например:
 - (i) полный отчет ОВОС;
 - (ii) проектная документация, содержащая информацию о характеристиках объекта, его расположении, а также о его инфраструктуре, включая коммуникации, электрические сети, дороги и проч., если это не было указано в ОВОС;
 - ~~(iii)~~ (iii) проектная документация, содержащая информацию о новых объектах, создание которых необходимо для деятельности, а также и их характеристиках и расположении, если это не было указано в ОВОС;
 - ~~(iii)~~(iv) все карты, имеющие отношение к делу;
 - ~~(iv)~~(v) все сертификаты, имеющие отношение к делу;
 - ~~(v)~~(vi) все мнения, представленные другими государственными органами или другими органами, с которыми проводились консультации, вне зависимости от того, являются ли они государственными или частными;
 - ~~(vi)~~(vii) все разрешения на осуществление этой же деятельности, выданные ранее;
 - ~~(vii)~~(viii) предыдущие соответствующие решения в отношении заявителя по проекту, о наложении штрафов, об обязательствах, о приостановлении деятельности, об отказе в удовлетворении заявки на разрешение деятельности;
 - ~~(viii)~~(ix) все комментарии, информацию, анализы или мнения, представленные общественностью в письменной форме или устно и зарегистрированные государственными или другими органами, ответственными за участие общественности.

91-90. Кроме того, без ущерба для отказа в раскрытии информации, предусмотренного в пунктах 3 и 4 статьи 4, протоколы, стенограммы или записи публичных слушаний, проводимых в отношении решения о предоставлении разрешения на деятельность, предусмотренную в статье 6, должны рассматриваться как информация, имеющая отношение к принятию решения.

Исключения для раскрытия определенной информации

92-91. Несмотря на то, что в пункте 6 статьи 6 четко разрешено исключение от раскрытия информации, предусмотренного в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции, при разработке и внедрении законодательной основы для решений, указанных в статье 6, необходимо учитывать следующее:

- (a) если информация имеет отношение к принятию решения, то существуют серьезные основания полагать, что в интересах общественности, желающей участвовать в принятии этого решения, получить доступ к данной информации. Таким образом, основания для отказа, предусмотренные в статье 4 должны интерпретироваться ограничительно, с учетом интересов общественности по отношению к данной статье и учитывая на приоритетной основе интересы общественности;
- (b) любые решения о не раскрытии определенной информации должны быть четкими и транспарентными с аргументацией причин отказа в раскрытии данной

информации и должна быть дана информация о доступе к процедуре пересмотра;⁴⁰

- (c) в соответствии с пунктом 6 статьи 4, если информация, не подлежащая раскрытию в соответствии со статьей 4, может быть отделена от остальной информации без ущерба для конфиденциальности информации, не подлежащей раскрытию, государственные органы должны сделать доступной оставшуюся часть информации, имеющей отношение к принятию решения;
- (d) если со временем обстоятельства меняются таким образом, что положения о не раскрытии информации окажутся более не применимыми, эта информация должна быть предоставлена общественности, как только она перестанет быть конфиденциальной;
- (e) общим правилом должно считаться раскрытие всех документов, подготовленных специально для процедуры принятия решения, включая, в частности, отчетов по оценке воздействия на окружающую среду;
- (f) во избежание сомнений, общественность, как минимум, должна иметь доступ ко всей информации, перечисленной в пунктах 6 (a)-(f) статьи 6.

Процедуры представления общественностью замечаний, информации, анализа или мнений, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности (пункт 7 статья 6)

93.92. Право представлять замечания, информацию, анализ и мнения, предусмотренное в пункте 7 статьи 6 Конвенции, дается «общественности», а не «заинтересованной общественности», что означает, что любые публичные слушания или расследования, проводимые в соответствии с пунктом 7 статьи 6 Конвенции, должны быть также открыты для общественности в целом; общественность должна иметь право представлять любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к предлагаемой деятельности:

(a) бесплатно;

(b) без излишних формальностей.

Во избежание сомнений, решение о том, относятся ли комментарии и т.д. к предлагаемой деятельности, принимается членом общественности.

94.93. От общественности не требуется:

(a) подтверждения места жительства, гражданства или места постоянной прописки, хотя некоторые доказательства идентификации могут потребоваться для того, чтобы избежать дублирования представляемых материалов;

(b) никаких сведений об источниках информации, никаких обоснований или мотивировки своих взглядов. Однако, несмотря на то, что не существует правовых требований о предоставлении данных об аргументации своей точки зрения, государственные органы могут рассмотреть возможность поощрения того, чтобы члены общественности сделали это добровольно, объяснив, что такая аргументация может помочь государственному органу получить более полное понимание представленных замечаний или мнений.⁴¹

⁴⁰ Требования в отношении Литвы, ECE/MP.PP/2008/5/Add.7.

⁴¹ Требования в отношении Казахстана, (ACCC/C/2012/59), готовится ссылка на документ ООН.

Представление замечаний в письменном виде

- | ~~95-94.~~ Необходимо установить четкие процедуры представления письменных замечаний, допускающих их подачу:
- (a) в течение всего периода, предусмотренного для участия общественности, включая период до, во время или после публичных слушаний, которые могут проводиться;⁴²
 - (b) в электронной форме без излишних формальностей в отношении электронной подписи;
 - (c) если представитель общественности не имеет возможности записать свои замечания, они могут быть приняты в устной форме, а записи сохраняются как для устной, так и для письменной формы.
- | ~~96-95.~~ Комментарии, информация, анализ или мнения, представляемые общественностью, могут представляться как в компетентный государственный орган, ответственный за принятие решения, так и в соответствующий беспристрастный орган, действующий по указанию этого государственного органа. Если используется последний подход, то этот орган должен собрать все полученные замечания и т.д. и представить их в компетентный государственный орган полностью, а не в обобщенном виде.⁴³ Примером надлежащей практики является их немедленная отправка каждому представителю общественности, представившему замечания и т.д., с подтверждением их получения, а сами комментарии становятся доступными общественности на вебсайте государственного органа.
- | ~~97-96.~~ ~~Там, где подавать материал требует в виде типовой анкеты, это не должно быть строго обязательным, а участию общественности должны также содействовать с помощью и других средств.~~

Онлайн-консультации

- | ~~98-97.~~ В связи с широкой доступностью современных коммуникационных технологий, методы онлайн консультирования могут помочь пониманию общественности и качества ее участия. Консультации онлайн могут дополнить совещания и слушания с личным участием, но не должны использоваться для полной замены физического участия заинтересованной общественности в совещаниях, слушаниях и т.д.
- | ~~99-98.~~ Правильно проводимые онлайн консультации должны включать следующие элементы:
- (a) идентификацию соответствующих целевых групп для консультации;
 - (b) полное объяснение консультационного процесса, его роли и влияния на процесс принятия решений;
 - (c) представление всех необходимых документов;
 - (d) приемлемые сроки для представления результатов для консультаций заинтересованными лицами;
 - (e) анализ полученной информации, и публикация анализа с возможностью для представления дальнейших результатов целевой группой;
 - (f) механизм для поддержки включения результатов онлайн консультаций в процесс принятия решений.

⁴² Требования в отношении Беларуси, ECE/MP.PP/C.1/2011/6/Add.1, пункт. 94.

⁴³ Требования в отношении Беларуси, ECE/MP.PP/C.1/2011/6/Add.1, пункт. 94.

Представление замечаний в устном виде

~~100-99.~~ В соответствии с надлежащей практикой, должны быть установлены четкие критерии относительно того, когда должны быть проведены публичные слушания или расследования. Если это определяется для каждого конкретного случая, необходимо осуществить процесс скрининга по установлению возможности для доступа общественности. Критерии для определения необходимости публичного слушания или расследования могут включать, например::

- (a) масштабы деятельности и /или ее возможного воздействия;
- (b) численность затрагиваемого населения;
- (c) спорный или резонансный характер деятельности, признавая при этом, что зачастую такой факт остается неизвестным до тех пор, пока общественность не высказала свое мнение;
- (d) необходимость расследования свидетельских показаний или предоставление возможности для заинтересованной общественности быть услышанной;
- (e) необходимость для перекрестного изучения или трансляции противоречивых мнений;
- (e)(f) **запрос или пожелание общественности о проведении таких слушаний.**

~~101-100.~~ В соответствии с надлежащей практикой, рекомендуется проводить более одного публичного слушания, когда это требуется в силу:

- (a) географического масштаба деятельности;
- (b) территории или места нахождения заинтересованной общественности;
- (c) выявления новых фактов или данных после проведения первого слушания.

~~102-101.~~ Рекомендуется, чтобы процедуры проведения слушаний или расследований должны:

- (a) быть четкими, транспарентными и публиковаться достаточно заранее, чтобы общественность могла эффективно подготовиться и принять участие;
- (b) разъяснить цель слушания и полномочия его результатов;
- (c) **быть четко и заблаговременно разъяснена процедура слушаний;**
- (d) предоставлять всем участникам равные возможности быть услышанными;
- (e) обеспечить паритет уважения и, насколько возможно, равнопраие сторон;
- (f) **если необходимо, ввести необходимый контроль, чтобы избежать принятия участия «оплачиваемой общественности»**
- (g) **предусматривать быть обеспечены соответствующие возможности и** достаточно времени для того, чтобы могли быть услышаны все заинтересованные стороны;
- (h) **процедура слушаний должна совпадать с той, которая была предварительно заявлена общественности; все изменения в процедуру должны вноситься с уведомлением общественности, заблаговременно, до проведения слушаний. Любые изменения в процедуре не должны дискриминировать общественность и создавать ей дополнительные барьеры для участия;**

- (i) обеспечивать надлежащий баланс между временем, выделенным на представление общей справочной информации, и временем, выделенным на вопросы и обсуждения;
- (j) позволять общественности выражать свое мнение без необходимости иметь юридического представителя;
- (k) предоставлять общественности возможности:
 - (i) распространять письменные заявления и подкрепляющие доказательства;
 - (ii) представлять свидетельские доказательства;
- (l) требовать ведения реестра всех участников, присутствующих на слушаниях или расследованиях.

403.102. Процедура проведения слушаний может предусматривать:

(a) возможности государственных органов предоставлять соответствующие помещения, осуществлять предварительную регистрацию участников, желающих:

- (i) выступить;
- (ii) использовать технические средства;
- (iii) распространить письменные материалы;
- (iv) представить свидетельские доказательства;

Однако необходимо позаботиться о том, чтобы предварительная регистрация не стала барьером для участия (включая ситуации, когда регистрационная форма может представлять собой барьер для неграмотных), и в той мере, насколько это практически осуществимо, участникам, которые заранее не зарегистрировались для выступления, по-прежнему должно быть разрешено предоставить слово;

(b) временные ограничения выступлений.

404.103. Публичные слушания или выступления:

(a) следует достаточно заблаговременно уведомлять, в том числе, о целях слушания и полномочий, касающихся его результатов, чтобы общественность имела возможность подготовиться для эффективного участия;

(b) там, где это возможно, расположение помещения и его планировка должны быть выбраны так, чтобы обеспечить чувство равенства и открытости, с тем чтобы поощрять заниматься реками создавать благоприятные условия для высказывания представителей всех групп, в том числе тех, кто испытывает трудности с выступлениями на публике;

(c) должны быть организованы в удобное для заинтересованной общественности время (например, после окончания рабочего дня, когда возможно, и не во время государственных праздников или периода отпусков);

(d) могут быть записаны, если это уместно в силу характера и значимости предлагаемой деятельности, или передаваться в эфир по телевидению или интернету.

(e) при необходимости, в дополнение к физическому прослушиванию могут быть добавлены технологии аудио- или видеоконференций, для того чтобы в слушаниях могли участвовать те члены общественности, которые не могут физически присутствовать на них.

405.104. Протоколы публичных слушаний или расследований могут должны быть доступны для тех, кто сделал устные заявления, чтобы убедиться, что их комментарии были расшифрованы точно. Примером надлежащей практики может стать подготовка протокола или стенограммы

могут вестись в ходе слушаний по мере поступления замечаний и быть доступными в конце слушаний благодаря использованию технических средств .

406.105. Кроме, но не вместо публичных слушаний или расследований, могут использоваться другие интерактивные формы участия общественности (например, неформальные публичные обсуждения и семинары, двусторонние консультации с НПО и другими экспертами, конференции по достижению консенсуса, обсуждения в формате «круглого стола», диалоги между заинтересованными сторонами и заседания гражданских присяжных, принятие решений, предполагающих несколько вариантов, экспертная экологическая оценка со стороны общественности и т.д.).

**Надлежащий учет результатов публичных слушаний – объем обязательств
(пункт 8, статья 6)**

407-106. Нормативная база участия общественности в принятии решений должна учитывать следующее:

- (а) поскольку в соответствии с пунктом 7 статьи 6 «общественности» предоставлено право высказывать свое мнение, обязательство надлежащего учета результатов участия общественности должно пониматься как равный учет всех замечаний и т.д., представленных как «общественностью», так и «заинтересованной общественностью»;
- (б) процесс учета замечаний, информации, анализа или мнений общественности должен быть справедливым и недискриминационным.⁴⁴

408-107. При условии, что представленные замечания, информация, анализ или мнения находятся в пределах соответствующего решения и компетенции соответствующего государственного органа, данный орган должен серьезно рассмотреть все полученные комментарии, вне зависимости:

- (а) является ли их целью защита частных или государственных интересов;
- (б) связаны ли они с экологическими вопросами нет (например, экономические анализы);
- (с) обоснованы они или нет. И хотя от общественности юридически не требуется мотивировать свое решение, членов общественности следует поощрять к этому, поскольку такая мотивировка может помочь государственному органу глубже понять представленные замечания или мнения.

409-108. В нормативно-правовой базе у этого компетентного государственного органа должны быть четкие обязательства по надлежащему учету результатов участия общественности. Не достаточно, если обязательство надлежащим образом учитывать результаты участия общественности возложено только на разработчика и, в соответствующих случаях, на его консультанта по ОВОС⁴⁵.

440-109. Некоторые страны разработали руководство по вопросу, что на практике означает «надлежащий учет». Например В 2008 году для оказания помощи государственным должностным лицам Совет министров Австрии принял Стандарты участия общественности, в которых, кроме прочего, говорится, что «Учет» означает, что вы рассматриваете с технической точки зрения различные аргументы, представленные в ходе консультаций, и, если необходимо обсуждаете их с участниками, оцениваете их доступным для контроля способом, а затем включаете в них соображения относительно разработки вашей политики, плана, программы или правового инструмента.»⁴⁶

Доказательство надлежащего учета результатов участия общественности

411-110. В отношении доказательств надлежащего учета результатов участия общественности обязательство «отражения надлежащим образом» в соответствии с пунктом 8 статьи 6 должно рассматриваться в свете обязательства,

⁴⁴ Требования в отношении Беларуси, ECE/MP.PP/C 1/2011/6/Add 1, пункт. 84.

⁴⁵ Требования в отношении Беларуси, ECE/MP PP/C 1/2011/6/Add 1, пункт. 96.

⁴⁶ Стандарты участия общественности (2008; принятые Советом министров Австрии 2 июля 2008 года), страница 13, представлены на сайте http://www.unece.org/env/pp/ppeg/Austria_pp_standards.pdf

предусмотренного в пункте 9 статьи 6, «предоставляет общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения». Это означает, что объяснение причин принятия решения должно включать в себя обсуждение того, как было учтено участие общественности. Поэтому рекомендуется, чтобы в нормативной базе было предусмотрено четкое требование о том, что объяснение причин должно включать, как минимум:

- (a) описание процедуры участия общественности и ее этапы;
- (b) все полученные замечания с четким указанием, какие комментарии были приняты в окончательном решении, и почему, а какие – нет и почему;
- (c) как полученные замечания были включены в решение.⁴⁷

| ~~112.111.~~ Объяснение причин должно быть опубликовано совместно с окончательным решением.

| ~~113.112.~~ Для облегчения подготовки объяснения причин можно составить таблицу, в которой задокументировать все полученные комментарии и то, как они поменяли проект решения. Если некоторые замечания не были учтены, в таблице также должны быть указаны причины, почему они не были приняты. Этот метод является удобным, когда поступает много замечаний, поскольку в таблице можно группировать аналогичные аргументы.

| ~~114.113.~~ Кроме обсуждения объяснения причин того, как было учтено мнение общественности, в качестве примера надлежащей практики в законодательную систему может быть включено требование о том, чтобы государственные органы отвечали на каждое представленное замечание, объясняя, как оно было принято во внимание, и если не было принято, то почему.

| ~~115.114.~~ В зависимости от обстоятельств, отсутствие достаточных данных, подтверждающих, как были приняты во внимание результаты участия общественности, может считаться серьезным нарушением правовых требований надлежащего учета, что может привести к аннулированию соответствующего решения.

| ~~116.115.~~ Кроме письменных документов, подтверждающих, как были учтены комментарии, в случае решений с особо значительным воздействием на окружающую среду или затрагивающих большое количество людей, государственные органы могут проводить собрания с теми, кто представил замечания, чтобы обсудить эти замечания с ними и объяснить, какие аргументы будут приняты, а какие нет и почему. Необходимо вести протокол совещания и своевременно представлять его общественности.

[117] Одной из форм учета мнения общественности в принятии решения может быть решение отказать заказчику или инициатору деятельности в ее осуществлении. В законодательстве должны быть соответствующие механизмы – отказа в деятельности на основании изучения аргументов полученных от общественности, их анализа, их экспертной оценки и учета.

Незамедлительное информирование и доступ к решению (пункт 9, статья 6)

| ~~117.116.~~ Правовая основа должна включать четкие обязательства компетентных государственных органов:

- (a) незамедлительно информировать общественность о:
 - (i) принятом решении;
 - (ii) том, как получить доступ к тексту решения совместно с причинами и соображениями, положенными в его основу;
- (b) готовить объяснение с обобщением всех причин и соображений, положенных в основу решения;
- (c) хранить текст решения с объяснением причин и соображений, положенных в основу решения, в месте, доступном общественности на долгосрочной основе.⁴⁸

~~118-117.~~_____ Требование пункта 9 статьи 6 о том, чтобы текст решения был предоставлен общественности, включает:

- (a) оба решения, когда они все еще являются предметом рассмотрения, и окончательное решение, которое не является предметом рассмотрения
- (b) все условия, включенные в решение или прилагаемые к нему:

49

~~119-118.~~_____ Хотя пунктом 9 статьи 6 предоставляется определенная свобода действий тем, кто разрабатывает применимую правовую основу для выбора «надлежащих процедур» для незамедлительного информирования общественности о решении, здесь также могут быть использованы методы, используемые для информирования заинтересованной общественности в соответствии с пунктом 2 статьи 6, однако, с учетом того, что в соответствии с пунктом 9 статьи 6 право быть информированным предоставляется и «общественности», а не только «заинтересованной общественности» (см. рекомендации к пункту 2 статьи 6 выше).

~~120-119.~~_____ Параграф 6 статьи 6 не требует опубликования текста самого решения в СМИ. Однако, он требует, чтобы общественность была оперативно проинформирована о решении и о том, как она может получить доступ к тексту решения, а также о мотивах и соображениях, лежащих в его основе, и такой формой информирования может быть публикация в СМИ с самым широким охватом аудитории.⁵⁰

~~121-120.~~_____ Что касается того, где можно получить доступ к окончательному решению, то надлежащей практикой является представление информации об этом во всех местах, где общественность могла бы получить доступ к изучению информации, имеющей отношение к принятию решения (см. пункт 78 выше). Кроме того, по возможности, окончательное решение могло бы быть представлено в электронном виде, например, в доступном для общественности реестре с удобным для пользователя механизмом поиска.

⁴⁸ Требования в отношении Беларуси, ECE/MP.PP/2011/11/Add.2, пункт 98

⁴⁹ Требования в отношении Литвы, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт 81.

⁵⁰ Требования в отношении Литвы, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт. 81.

- 422.121. Тот факт, что общественность может иметь доступ к решению о заявленной деятельности, подпадающей под статью 6, через электронную базу, доступную общественности, не будет отвечать требованию п. 9 статьи 6 Конвенции, если публика оперативно и эффективно не информируется об этом факте.⁵¹
- 423.122. Поскольку период времени для информирования общественности о решении определен в национальном законодательстве, он должен быть разумным, принимая во внимание соответствующий срок для инициирования процедур по пересмотру согласно п. 2 статьи 9. Должна существовать возможность для определения срока, необходимого для инициирования процедур по пересмотру, начало которого может быть изменено, если представитель заинтересованной общественности может подтвердить, что он не получил уведомление о решении из-за ошибки государственного органа или в результате форс-мажорных обстоятельств.
- 424.123. В качестве примера надлежащей практики, информация для общественности также содержала бы данные о возможностях обжалования соответствующего решения.

Пересмотр и обновление условий осуществления деятельности, предусмотренной в статье 6 (пункт 10, статья 6)

- 425.124. 1. При пересмотре государственным органом или обновлении условий осуществления деятельности, указанной в пункте 1 статьи 6, он должен сначала определить, целесообразно ли применять положения пунктов 2 и 9 статьи 6. При вынесении такого определения, необходимо иметь в виду:
- (a) Такие критерии, как характер и масштабы деятельности, возможное воздействие на окружающую среду и уровень обеспокоенности общественности.
 - (b) Задачи Конвенции, признавая, что доступ к информации и участие общественности повышает качество решений и их реализацию, содействует информированию общественности об экологических вопросах, предоставляет общественности возможность выражать свою обеспокоенность, дает возможность государственным органам надлежащим образом учитывать эту обеспокоенность, - содействовать подотчетности и транспарентности процесса принятия решений и укреплять поддержку со стороны общественности решений, касающихся окружающей среды.⁵²

Участие общественности в принятии решений, касающихся генетически измененных организмов (ГИО) (пункт 11, статья 6 и статья 6 bis)

- 426.125. Рекомендации в отношении статьи 6 должны применяться *mutatis mutandis* и когда это целесообразно для участия общественности в принятии решений относительно ГИО, в соответствии с пунктом 11 статьи 6 и статьей 6 bis.

⁵¹ Требования в отношении Литвы, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, пункт. 81.

⁵² Требования в отношении Словакии, ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, пункт 56.

- ~~127-126.~~ Для обеспечения эффективного участия общественности рекомендуется, чтобы положения статьи 6 бис применялись не только к решениям о разрешении преднамеренного высвобождения ГИО в окружающую среду и их размещения на рынке, но также, если возможно, к решениям относительно ограниченного использования ГИО.⁵³
- ~~128-127.~~ При разработке и внедрении нормативно-правовой базы, содействующей участию общественности в принятии решений относительно ГИО, необходимо помнить о том, что исключения, указанные в списке приложения I бис к Конвенции, которые не являются обязательными, могут быть включены в регуляторную базу, а могут и не включаться, применяются на произвольной основе.⁵⁴
- ~~129-128.~~ Общественность может представлять любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к преднамеренному высвобождению, включая размещение на рынке, в любом возможном виде.
- ~~130-129.~~ В качестве примера надлежащей практики, для улучшения информирования общественности и ее участия в решении вопросов, касающихся ГИО, необходимо изучить возможность использования других механизмов, кроме публичных слушаний или публичных рассмотрений, которые позволяют общественности высказать свое мнение, например, обсуждения в формате круглого стола, создание консультативных органов, вовлекающих представителей общественности в проведение диалогов с заинтересованными сторонами, заседание гражданских присяжных, т может рассматриваться наряду с другими. Это может быть связано с общими вопросами, например, для получения мнения общественности о том, следует ли размещать ГИО на рынках страны, или по более конкретным вопросам, например, по оценке риска и управлению рисками, связанными с ГИО.
- ~~131-130.~~ Необходимо уделять внимание тому, чтобы меры по содействию участия общественности в принятии решений относительно ГИО в контексте пункта 11 статьи 6 и статьи 6 бис согласовывались с соответствующими элементами национальной системы биобезопасности и дальнейшей реализацией Картахенского протокола по биобезопасности.

III. Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики (Статья 7)⁵⁵

Общие вопросы

⁵³ Руководящие принципы доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию в отношении генетически измененных организмов, МР.РР/2003/3, пункт 3.

⁵⁴ Приложение I бис, пункт 2.

⁵⁵ Ряд рекомендаций, содержащихся в этом разделе, опирается на передовую практику из следующей публикации: Министерство окружающей среды, транспорта и регионов, Участие общественности в процессе принятия решений по вопросам охраны местной окружающей среды: Орхусская Конвенция, Семинар в Ньюкасле, Книга положительной практики (Лондон, Министерство окружающей среды, транспорта и регионов, 2000).

- 132-131. Планы, программы и политики являются решениями иного характера, нежели решения о конкретных видах деятельности, и об этом ином характере необходимо помнить при разработке соответствующих процедур участия общественности. Например:
- (a) членам общественности может быть труднее понимать значимость плана, программы или политики для их повседневной жизни. Поэтому было бы полезным, если бы государственные органы объясняли эту практическую значимость (например, в газетных статьях, объясняющих, какое влияние может оказать реализация плана и т.д.);
 - (b) при подготовке планов, программ и политик может быть еще больше неопределенностей, чем при рассмотрении разрешений на осуществление конкретной деятельности. Также в этом случае может быть больше альтернатив. Общественность должна быть проинформирована о тех вопросах, по которым имеются неоднозначные решения. Может быть несколько этапов рассмотрения альтернативных решений, и на всех этапах участие общественности ~~было бы полезным~~ должно быть обеспечено;
 - (c) в случае широкомасштабных планов, программ или политики, потенциальная «общественность» может быть весьма широкой. ~~Поэтому компетентному государственному органу, возможно, необходимо более внимательно продумать, как ее проинформировать~~ Компетентный государственный орган должен предпринимать систематические действия для информирования и вовлечения широкой общественности во все стадии принятия таких решений;
 - (d) в случае других планов, программ или политик (например, для сельских или морских районов), численность непосредственно затронутой общественности может быть гораздо более ограниченной, но возможные последствия могут носить гораздо более долгосрочный характер, или здесь может появиться фактор «будущей общественности» (например, жителей предлагаемой новой жилой застройки). Поэтому государственные органы могут пожелать рассмотреть такие формы участия, которые вовлекли бы представителей «общественности», чье мнение в настоящее время не учитывается.

133-132. Учитывая особый характер планов, программ и политик, отмеченный в предыдущем пункте, при принятии положений об участии общественности в подготовке планов, программ и политики, рекомендации в отношении статьи 6 должны применяться *mutatis mutandis* и в соответствующих случаях.

134-133. Рекомендации надлежащей практики по участию общественности в принятии стратегических решений⁵⁶, подготовленные в рамках Протокола о стратегической экологической оценке также могут быть полезным справочным пособием при подготовке положений об участии общественности в подготовке планов, программ и политики.

Планы и программы

- 135-134. Хотя в Конвенции не дано определения «планов и программ», рекомендуется использовать широкую интерпретацию, включающую в себя любые виды стратегических решений:
- (a) носящие правовой характер общего закона, требуемого законодательными, регулятивными или административными нормами;

⁵⁶ Проект, 28 августа 2012, доступен на сайте http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppdm/Good_practice_recommendations_on_PP_in_SEA_28082012.doc

- (b) разрабатываемых и/или принимаемых органом или разрабатываемых органом для принятия парламентом или правительством в соответствии с официальной процедурой;
- (c) предусматривающих организованную и скоординированную систему, которая:
 - (i) устанавливает, часто в обязательном порядке, основу для определенных категорий конкретных видов деятельности ;
 - (ii) обычно не является достаточной для осуществления какого-либо конкретного вида деятельности без наличия решения о его разрешении.

436-135. Следующие виды планов и программ могут считаться «имеющими отношение к окружающей среде»:

- (a) которые «могут оказать существенное влияние на окружающую среду» и для которых требуется проведение стратегической экологической оценки (СЭО), например, программы в области управления водными ресурсами, региональные и местные планы по утилизации отходов;
- (b) которые «могут оказать существенное влияние на окружающую среду», но не требующие проведения СЭО, например, те, которые не определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию проектов, такие как добровольные программы или программы стимулирования;
- (c) которые «могут оказать влияние на окружающую среду», но это влияние не является «существенным», например, те, которых планируется применять на небольших территориях;
- (d) которые предназначены для оказания помощи в защите окружающей среды, например, национальные стратегии биобезопасности, планы управления качеством воздуха, планы по охране природы, план действий в чрезвычайной обстановке для опасных работ/установок, или программы по борьбе со смогом;
- (e) финансовые планы, влияющие на окружающую среду.

Политики

437-136. Хотя в Конвенции не дано определения «политики», рекомендуется использовать широкую интерпретацию, включающую в себя любые виды стратегических решений, не являющихся планами или программами:

- (a) носящих правовой характер общего закона, но не требуемых законодательными, регулятивными или административными нормами;
- (b) разрабатываемых и/или принимаемых органом, или разрабатываемых органом для принятия в соответствии с официальной процедурой;
- (c) не обязательно предусматривающих организованную и скоординированную систему;
- (d) не устанавливающих обязательную систему для определенных категорий конкретных действий (например, проекты в целях развития);
- (e) не являющихся достаточными для осуществления какого-либо конкретного вида деятельности без наличия решения о его разрешении.

Разработка стратегии участия общественности

438-137. Учитывая, что Конвенция оставляет значительную свободу действий в отношении разработки процедуры участия общественности в соответствии со статьей 7, этап разработки является очень важным. Для обеспечения открытой и справедливой системы для всей процедуры, в самом начале может оказаться полезным наличие четкой стратегии по участию общественности.

~~139~~.138. Стратегия участия общественности должна быть разработана, чтобы соответствовать не только сути подготавливаемого плана, программы или политики, но и с учетом местных условий. То, что хорошо работает в одной области, может не работать в другой, было бы полезной практикой выяснять, что требуется для местных условий.

~~140~~.139. Хорошей практикой является гибкость и отзывчивость к нуждам общественности. Во время процедуры участия общественности, компетентный орган, возможно, пожелает оценить, насколько хорошо работает его стратегия, и пересмотреть ее, если это необходимо.

Раннее участие общественности

~~141~~.140. Государственные органы должны помнить о том, что участие общественности бессмысленно, если решения уже приняты – официально или неофициально. По крайней мере, общественность должна быть вовлечена на этапе разработки плана, программы или политики. Однако на практике общественность привлекается слишком поздно для обеспечения ее эффективного участия, потому что:

- (a) к этому времени уже принято много более мелких решений;
- (b) к этому моменту уже сильно поджимают сроки, и можно внести лишь незначительные изменения;
- (c) нередко авторы проекта плана, программы или политики уверены, что они уже нашли наилучшее решение и не готовы рассматривать новые идеи.

~~142~~.141. Принимая это во внимание, рекомендуется вовлекать общественность как можно раньше и вовлекать ее на протяжении всего процесса принятия решений. В большинстве случаев, общественность можно вовлечь с самого начала, обеспечивая дополнительные возможности для ее участия на различных этапах. Раннее вовлечение общественности может помочь полномочному органу с самого начала разработать лучшее предложение, что приведет к лучшему положительному восприятию общественностью окончательного решения.

~~143~~.142. Хорошей практикой является подготовка проекта плана, программы или политики на основе общественного мнения, нежели представление решений полномочного органа для комментариев общественности. Проект плана, программы или политики, может затем стать предметом для обсуждения на последующих этапах участия общественности - в течение всего периода разработки.

Идентификация общественности, которая может принять участие

~~144~~.143. Процесс принятия решений должен быть открытым, чтобы позволить тем, кого решение затрагивает, или тем, которые заинтересованы в участии, принять это участие. Сюда должны входить и те, кто выступают против идей компетентного органа.

~~145~~.144. Однако, может оказаться недостаточной обычная разработка процесса принятия решений, чтобы лица, который могут пожелать принять участие, имели возможность сделать это. Ждать тех, кто пожелает прийти, - не лучшая практика. В более совершенном процессе участия общественности идет активный процесс

поиска всех людей и организаций, которые могут быть затронуты планом, программой или политикой, чтобы они были полностью осведомлены о нем и о его вероятном влиянии на них.

146.145. Положительным опытом является идентификация широкого спектра интересов и содействие для привлечения к участию в процессе. Например, в зависимости от типа плана, программы или политики, а также ее географического охвата, может оказаться важным приглашение представителей некоторых или всех из нижеупомянутых групп для участия:

- (a) общинных групп;
- (b) организаций-резидентов;
- (c) бизнеса и промышленных организаций;
- (d) организаций фермеров;
- (e) университетов и научно-исследовательских учреждений;
- (f) НПО, заинтересованных в защите окружающей среды, охране наследия, социальном обеспечении и т.д.;
- (g) ассоциаций пользователей (например, ассоциаций пользователей конкретных водных ресурсов);
- (h) туристических и спортивных организаций.

147.146. ~~Компетентные органы должны знать, что те, кто больше всех заинтересован в участии в процессе принятия решений, включая НПО, не обязательно являются выразителями общественного мнения. Поэтому важно привлекать~~ не только тех, кто активно проявляет заинтересованность в процессе принятия решений, но также рядовых членов общества и группы специалистов; хорошей практикой является активное поощрение всех людей и организаций, которые, вероятно, могут быть затронуты принимаемым решением.

148.147. Насколько это возможно, те, кто принимают решения, и другие соответствующие официальные лица должны быть лично вовлечены в процесс участия общественности. Участие официальных лиц, как правило, очень важно, поскольку оно позволяет общественности увидеть, что ее вклад оценен и серьезно воспринимается ответственным органом; и в то же время, помогает официальным лицам осознать, что они больше инвестировали в процесс участия общественности.

Условия участия общественности

149.148. Условия для участия общественности должны быть направлены на обеспечение эффективного участия общественности в соответствии с:

- (a) конкретным планом, программой или политикой по проблеме, в том числе, с ее содержанием, географическим охватом, планируемой продолжительностью, объемом и сложностью;
- (b) количеством и характеристиками представителей общественности, которые, как ожидается, могут пожелать участвовать.

150.149. Зачастую бывает полезно использовать комбинацию методов, чтобы помочь общественности в более глубоком понимании проблем и для ее эффективного участия.

151.150. Имея в виду, что:

- (a) только в том случае, когда общество полностью понимает проблемы, оно может увидеть, как предложенный план, программа или политика сможет в будущем повлиять на него и, таким образом, прийти к обоснованному мнению о том, каким должно быть предлагаемое решение;
- (b) обсуждение с другими представителями общественности и официальными лицами государственных органов зачастую может помочь общественности достичь более глубокого понимания этих проблем; наилучшие результаты часто могут быть получены путем использования интерактивных методов участия, например, общественных слушаний, общественных обсуждений, дискуссий и семинаров.

| ~~152-151.~~_____ Как только условия для участия общественности начинают работать, общественности должно быть понятно:

- (a) какая информация доступна, и где она может быть получена;
- (b) как общественность может представлять свои замечания;
- (c) как будут обработаны комментарии.

| ~~153-152.~~_____ Хорошей практикой является то, что государственный орган может перепроверить текст совместно с теми, кто давал свои комментарии во время процедуры, чтобы убедиться, что эти замечания были правильно учтены.

Определение сроков участия общественности

| ~~154-153.~~_____ При исчислении сроков для различных этапов процедуры участия общественности следует иметь в виду, что планы, программы и политики, за исключением решений, предусмотренных статьей 6 Конвенции, готовятся государственными органами исключительно в общественных интересах, и поэтому требуют сроков, достаточных для подготовки и эффективного участия общественности; однако на них могут повлиять другие факторы, в частности, необходимость срочной процедуры.

| ~~155-154.~~_____ Сроки должны также устанавливаться с учетом:

- (a) методов, которые планируется использовать для уведомления общественности и предоставления необходимой информации, а также предлагаемых механизмов участия общественности;
- (b) характера плана, программы или политики, в частности, объема, географический охват, предполагаемой продолжительности и сложности;
- (c) количества и характеристик общественности, которая, возможно, пожелает участвовать. Чтобы гарантировать, что государственные власти будут иметь достаточно времени для надлежащего рассмотрения всех замечаний, полученных от общественности, ожидаемое количество представителей общественности, планирующих участвовать, должно рассматриваться как важный фактор при установлении этого срока.

| ~~156-155.~~_____ Учитывая, что рекомендуется привлекать общественность на каждом из основных этапов подготовки плана, программы или политики (см. выше п.142); в целом, весь период времени на процесс принятия решений, включая участие общественности, может оказаться достаточно длительным.

| ~~157-156.~~_____ Какими бы ни были сроки, установленные в начале процесса, это хорошая практика:

- (a) чтобы быть гибким и зарезервировать больше времени, если становится ясно, что это необходимо общественности для эффективного участия;

- (b) для информирования общественности, даже если существует значительная задержка процесса, в том числе, из-за принятия самостоятельного решения.

Предоставление необходимой информации

- | ~~158-157.~~ Существует три основных типа информации, которую необходимо предоставить общественности в ходе процедуры принятия решений, предусмотренных статьей 7:
 - (a) информация о процедуре принятия решений, включая все возможности для обеспечения участия общественности;
 - (b) информация в отношении предлагаемого плана, программы или политики, в том числе, к проектам текстов;
 - (c) информация о возможных последствиях предлагаемого плана, программы или политики (в том числе, правовых и процедурных).
- | ~~159-158.~~ Общественность должна информироваться о принятии решения постоянно, на протяжении всей процедуры: что произошло до сих пор, и что будет дальше.
- | ~~160-159.~~ Учитывая то, что хорошая информация имеет жизненно важное значение для обеспечения эффективного участия общественности, властям необходимо обеспечить, чтобы информация, которую они предоставляют, была:
 - (a) легко понятной и доступной. Рекомендуемый способ сделать длинные или сложные документы более простыми для понимания общественностью - предоставить нетехническое резюме;
 - (b) основанной на фактах, объективной и сбалансированной;
 - (c) связанной с конкретным предложенным планом, программой или политикой, а также с общественностью, которая может быть заинтересована участвовать в процессе принятия решений по нему.
- | ~~161-160.~~ При применении хорошей практики, вклад общественности может быть запрошен как необходимая информация, которую лучше всего предоставлять, используя, к примеру, фокус-группы, - чтобы узнать, насколько хорошо общественность осведомлена о сути проблемы.
- | ~~162-161.~~ Информация о потенциальных последствиях предлагаемого плана, программы или политики должна включать следующие данные:
 - (a) правовые последствия, например, для права собственности;
 - (b) социальные последствия, например, увеличение численности населения на определенной географической территории;
 - (c) экономические последствия, например, перспективы увеличения занятости;
 - (d) воздействие на окружающую среду и любые предлагаемые меры по смягчению воздействия.Учитывая, что она проводится компетентным государственным органом, вышеупомянутая информация должна быть доступна общественности на равной основе для всех рассматриваемых вариантов, а не только тех, которые одобряют лица, принимающие решения.

Принятие во внимание комментариев

- | ~~163-162.~~ Поскольку не все мнения, высказанные в комментариях, должны быть обязательно приняты; то для того, чтобы продемонстрировать, что все

- оставленные комментарии были серьезно рассмотрены, государственные органы, возможно, пожелают использовать различные методы, включая, например,
- (a) подготовку таблицы с детальным указанием каждого из комментариев и того, как они были обработаны;
 - (b) группируя комментарии в кластеры, имеющие отношение к определенным вопросам, с объяснением того, как эти вопросы были обработаны; или
 - (c) предоставляя письменный ответ на каждый из комментариев.

| 164.163. Учет замечаний может привести к:

- (a) внесению изменений и дополнений в план, программу или политику с учетом комментариев общественности;
- (b) принятию дополнительных мер, например, для смягчения или мониторинга потенциально вредных последствий;
- (c) выбору альтернативного варианта, который предпочитает общественность или большая часть общественности; либо
- (d) полному отказу от ~~общей~~ идеи ~~относительно~~ принятия плана, программы или политики.

| 165.164. Полезным способом продемонстрировать, что результаты участия общественности, насколько возможно, были приняты во внимание, является представление заявления, прилагаемого к каждому проекту; в нем обобщаются пункты проекта, по которым результатом участия общественности стало какое-либо воздействие, и описание того, каким было это воздействие. Такое заявление может быть приложено к проектам, представляемым на каждом этапе процедуры по подготовке проекта нормативного положения/законодательного акта. В системах, которые используют оценку регулирующего воздействия, такое заявление может стать частью отчета об оценке воздействия.

Мониторинг и обзор

| 166.165. Учитывая, что вовлечение общественности на этапе, когда был принят план, программа или политика, может способствовать улучшению его реализации, хорошей практикой можно считать любой обзор по реализации, который может включать возможность для обеспечения участия общественности, как минимум, путем предоставления замечаний.

| 167.166. В качестве хорошей практики было бы полезным после того, как был принят план, программа или политика, рассмотреть, насколько успешной была процедура участия общественности, например, путем проведения консультаций с общественностью или проведения исследований для изучения следующих вопросов:

- (a) все ли представители общественности, которых затрагивает принятие решения, знают о том, что был подготовлен план/программа/политика?
- (b) была ли у них возможность участвовать?
- (c) считают ли они, что их комментарии были приняты во внимание?
- (d) понимают ли они причины, по которым лица, принимающие решения, одобрили план/программу/политику?

IV. Участие общественности в подготовке нормативных положений и законов, имеющих непосредственную исполнительную силу, и законодательных актов (статья 8)

- | ~~168-167.~~_____ Если национальное законодательство или административная практика не предусматривают регулярного участия общественности в подготовке всех нормативных положений и законов, имеющих непосредственную исполнительную силу, и законодательных актов, рекомендуется ввести в действие механизм или критерии оценки того, может ли предлагаемое нормативное положение или законодательный акт оказывать существенное воздействие на окружающую среду, и, таким образом, подпадать под действие статьи 8.
- | ~~169-168.~~_____ При определении соответствующих этапов процедуры, в рамках которой обеспечиваются возможности для участия общественности, должны быть приняты во внимание следующие соображения:
- (a) Как способствовать раннему участию общественности, когда открыты все возможности;
 - (b) Как содействовать эффективному участию общественности; учитывая тип нормативного положения/законодательного акта, его правовые последствия и предмет арбитражного разбирательства.
- | ~~170-169.~~_____ Участие общественности наиболее эффективно, когда общественность имеет возможность высказать свое мнение на каждом из основных этапов подготовки предлагаемого нормативного положения/законодательного акта, включая:
- (a) Раннюю стадию, когда необходимость в регулировании конкретной проблемы была впервые поставлена на обсуждение;
 - (b) Любой проект плана предлагаемого нормативного действия (в том числе, возможные альтернативы);
 - (c) Первоначальный проект предлагаемого нормативного положения /законодательного акта;
 - (d) Любые последующие проекты.
- | ~~171-170.~~_____ Чтобы общественность участвовала эффективно, важно обеспечить общественности, в дополнение к проекту правил, доступ к другой соответствующей информации. Например, информации о:
- (a) Нормотворческой процедуре, и возможности для общественности по участию в этой процедуре;
 - (b) Причине (ах), по которой законодатели считают, что возникла необходимость в регулировании конкретного вопроса;
 - (c) Альтернативных мерах, которые могут быть предприняты для достижения поставленных целей;
 - (d) Ограничениях, оказывающих влияние на законодателей, или требованиях, которые законодатели должны соблюдать согласно проекту правил (например, обязательств международного законодательства).
- | ~~172-171.~~_____ Если у общественности есть шанс для комментирования напрямую, это может включать возможность для представления своих соображений в письменном виде или посредством более интерактивных методов участия, таких, как общественные слушания, общественные обсуждения, дискуссии или семинары.
- | ~~173-172.~~_____ Если общественность имеет возможность для комментирования через представительные консультативные органы, то в этом случае лица,

представляющие в этих органах общественность, должны быть выбраны в рамках открытой, демократичной и представительной процедуры, гарантирующей их ответственность перед своими избирателями и полную открытость для округа, который они представляют. Лицам, имеющим финансовые или личные интересы в возможных результатах принятия решений, не должно быть разрешено воспользоваться этим.

| 474.173. _____ Полезным способом продемонстрировать, что результаты участия общественности, насколько возможно, были приняты во внимание, является представление заявления, прилагаемого к каждому проекту; в нем обобщаются пункты проекта, по которым результатом участия общественности было какое-либо воздействие, и то, каким было это воздействие. Такое заявление может быть приложено к проектам, представляемым на каждом этапе процедуры по подготовке проекта нормативного положения/законодательного акта. В системах, которые используют оценку регулирующего воздействия, такое заявление может стать частью отчета об оценке воздействия.