



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

ECE/MP.PP/WG.1/2008/3  
10 December 2007

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

---

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

СОВЕЩАНИЕ СТОРОН КОНВЕНЦИИ О ДОСТУПЕ  
К ИНФОРМАЦИИ, УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ  
В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ И ДОСТУПЕ  
К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ  
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Рабочая группа Сторон Конвенции

Девятое совещание

Женева, 13-15 февраля 2008 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ФОРУМАХ

**ДОКЛАД О РАБОТЕ ТРЕТЬЕГО СОВЕЩАНИЯ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ ПО  
УЧАСТИЮ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ФОРУМАХ**

Доклад, подготовленный Целевой группой по участию общественности  
в международных форумах

1. Третье совещание Целевой группы по участию общественности в международных форумах, учрежденной Совещанием Сторон своим решением II/4, состоялось в Женеве 8 и 9 ноября 2007 года.
2. В работе Совещания приняли участие эксперты, назначенные правительствами Армении, Кыргызстана, Молдовы, Норвегии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Финляндии, Франции и Швеции. Европейское сообщество было представлено экспертом, назначенным Европейской комиссией.

3. На совещании были представлены следующие региональные организации: Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) и Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ).

4. В нем приняли участие следующие неправительственные организации (НПО): "Кроплайф Интернэшнл" и в рамках Европейского ЭКО-Форума Европейское экологическое бюро и организация "Женщины Европы за общее будущее". В рамках Европейского ЭКО-Форума в нем приняли участие следующие национальные НПО: ТЕТА "ХАЗРИ" (Азербайджан), Международный благотворительный информационный центр "Зеленое досье" (Украина) и Аналитический ресурсный центр "Общество и окружающая среда" (Украина).

## **II. УТВЕРЖДЕНИЕ ПОВЕСТКИ ДНЯ**

5. Целевая группа утвердила следующую повестку дня своей работы:
- a) Утверждение повестки дня
  - b) Рассмотрение доклада совещания представителей международных форумов, состоявшегося 20 и 21 июня 2007 года
  - c) Рассмотрение замечаний, полученных в отношении опыта, касающегося применения Алма-Атинского руководства по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах
  - d) Рассмотрение возможных рекомендаций для оказания содействия Рабочей группе Сторон Конвенции в выполнении ее задачи по обзору Алма-Атинского руководства
  - e) Прочие вопросы
  - f) Утверждение доклада и закрытие совещания.

### **III. РАССМОТРЕНИЕ ДОКЛАДА СОВЕЩАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФОРУМОВ**

6. Председатель Целевой группы г-н Лоран Мерме (Франция) представил доклад о работе совещания представителей международных форумов, которое состоялось в Женеве 20 и 21 июня года. Целевая группа выразила Председателю и секретариату благодарность за подготовленный доклад. Было указано на целесообразность изучения путей дальнейшего сотрудничества с международными форумами, которые приняли участие в совещании, как с целью получения информации о том, каким образом они доложили о работе совещания своим собственным органам, а также с целью сохранения динамики, созданной самим совещанием. Было отмечено, что Конвенция призвана играть важную роль в международном экологическом управлении, а также указано на необходимость дальнейшего сбора информации о надлежащей практике.

7. Представитель Европейского ЭКО-Форума указал на растущую роль координационных совещаний Европейского союза (ЕС) в подготовке решений международных форумов. С сожалением было отмечено, что с учетом большого числа стран - членов ЕС и того факта, что координационные совещания ЕС проводятся в закрытом режиме, значительная часть процесса принятия решений международных форумов зачастую осуществляется без участия общественности. Представитель Европейской комиссии ответил, что с учетом деликатного характера переговоров, ведущихся среди столь большого числа государств - членов ЕС, и необходимости обеспечения климата взаимного доверия, представляется маловероятным осуществление координации в рамках ЕС более открытым образом. Также было указано на тот факт, что государствам - членам ЕС надлежит самим решать, включать или нет в состав своих делегаций представителей НПО в качестве национальных экспертов с учетом обязательств конфиденциальности. Представитель Европейского ЭКО-Форума тем не менее указал, что такая практика в некоторых случаях активно критикуется, и заявил, что закрытые совещания должны оставаться исключением, обусловливаемым особыми обстоятельствами, а не правилом<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В ходе обсуждения данной части доклада о работе совещания представители Европейской комиссии и некоторых государств - членов ЕС указали, что в пункте 9 Алма-Атинского руководства "международные форумы" определены таким образом, что эта формулировка исключает из их числа любые региональные организации экономической интеграции или форумы, охватывающие все государства - члены региональной организации экономической интеграции.

#### **IV. РАССМОТРЕНИЕ ЗАМЕЧАНИЙ, ПОЛУЧЕННЫХ В ОТНОШЕНИИ ОПЫТА, КАСАЮЩЕГОСЯ ПРИМЕНЕНИЯ АЛМА-АТИНСКОГО РУКОВОДСТВА**

8. Секретариат представил документ, обобщающий замечания, полученные от трех Сторон (Дании, Франции и Германии) и шести НПО в отношении их опыта, касающегося применения Алма-Атинского руководства. Целевая группа приняла решение о том, что данное обобщение должно быть включено в приложение к докладу о работе совещания.

9. Кроме того, Финляндия и Швеция выступили с устными сообщениями о своем опыте, касающемся применения Руководства. Финляндия сообщила, что она распространила Руководство среди своих представителей, участвующих в других международных форумах, на которых рассматриваются вопросы, связанные с окружающей средой, и недавно провела дискуссии по вопросам участия общественности, в том числе по применению Руководства со своим министерством иностранных дел, министерством окружающей среды и национальными НПО. Швеция сообщила, что ее министерство окружающей среды провело семинар для представителей, участвующих в международных переговорах, с целью повышения их осведомленности о Конвенции, Руководстве и работе по участию общественности в международных форумах. Швеция также сообщила о том, что, хотя и в неформальном порядке, министерство окружающей среды уделяет повышенное внимание привлечению НПО и других заинтересованных сторон к работе до и в ходе международных переговоров. На международном уровне Швеция столкнулась с нежеланием многих стран оказывать поддержку участию НПО в механизмах соблюдения других Конвенций.

10. Франция сообщила об основных выводах исследования, которое было проведено ее министерством окружающей среды, устойчивого развития и планирования в 2006-2007 годах с целью изучения практики ее переговорщиков, касающейся участия в международных процессах принятия решений в свете Руководства. В рамках исследования были сопоставлены мнения национальных переговорщиков, участвующих в конкретных международных форумах, с мнениями национальных НПО, участвующих в этих же форумах. Франция указала, что данное исследование в полном объеме будет размещено позднее на вебсайте Конвенции. Ряд экспертов приветствовали инициативу Франции, касающуюся проведения данного исследования, и указали что оно могло бы служить полезным примером для других Сторон.

11. Европейская комиссия сообщила о предложении по пересмотру процедуры представления общественностью замечаний по документам, подлежащим публичному обсуждению (например, "зеленые книги" и масштабные законодательные инициативы).

В соответствии с этим предложением любые лица или организации могут представлять замечания по таким документам без необходимости регистрации своего интереса. Если организация принимает решение зарегистрировать свой интерес, ей будут предоставляться особые преимущества, такие как заблаговременное уведомление о процессе подачи замечаний и рассмотрение ее замечаний на секции зарегистрированных организаций. Цель регистрации заключается в том, чтобы позволить Комиссии лучше понять, какие интересы представляют организации. Документы, являющиеся объектом консультаций с общественностью, публикуются на всех языках ЕС. Европейский ЭКО-Форум приветствовал предлагаемую пересмотренную процедуру, однако подчеркнул, что участие общественности также требует прямого очного диалога с директивными органами.

12. Секретариат отметил, что сами органы Конвенции не прокомментировали применение ими Руководства. Было сообщено, что в предстоящие месяцы секретариат намерен провести обзор своей собственной работы с общественностью. Он приветствовал ценную роль, которую играет Европейский ЭКО-Форум в этом отношении.

#### **V. РАССМОТРЕНИЕ ВОЗМОЖНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ДЛЯ ОКАЗАНИЯ СОДЕЙСТВИЯ РАБОЧЕЙ ГРУППЕ СТОРОН КОНВЕНЦИИ В ВЫПОЛНЕНИИ ЕЕ ЗАДАЧИ ПО ОБЗОРУ АЛМА-АТИНСКОГО РУКОВОДСТВА**

13. Председатель отметил, что за период, прошедший после одобрения Рабочей группой Сторон Конвенции плана работы Целевой группы на ее шестой сессии (5-7 апреля 2006 года), Целевая группа завершила деятельность, предусмотренную в нем (ECE/MP.PP/WG.1/2006/2/Add.1). Последней остающейся задачей согласно плану работы является рассмотрение Целевой группой итогов процесса консультаций по Алма-Атинскому руководству и предоставление соответствующего доклада Рабочей группе (решение II/4, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5, пункт 5 с)). Этот доклад будет представлен на девятой сессии Рабочей группы, которая состоится в Женеве 13-15 февраля 2008 года.

14. Председатель далее сообщил, что на своей седьмой сессии (2-4 мая 2007 года) Рабочая группа приняла решение предложить Целевой группе оказывать помощь Рабочей группе в решении стоящей перед ней задачи по обзору Руководства и в случае необходимости подготовке рекомендаций для рассмотрения Сторонами на их третьем очередном совещании в соответствии с решением II/4 (ECE/MP.PP/WG.1/2007/2, пункт 30).

15. Председатель отметил, что при выполнении своих задач по обзору результатов процесса консультаций и оказанию помощи Рабочей группе в решении стоящей перед ней задачи по обзору Руководства, Целевая группа использовала следующие документы:

- a) ответы международных форумов на письменный вопросник по Руководству и вопросам, охватываемым им<sup>2</sup>;
- b) документ, представленный секретариатом и обобщающий ответы, полученные от международных форумов на письменный вопросник<sup>3</sup>;
- c) доклад о работе совещания представителей международных форумов<sup>4</sup>;
- d) замечания, полученные от Сторон, стран, подписавших Конвенцию, других заинтересованных государств, НПО, заинтересованных международных форумов и других соответствующих субъектов об их опыте, касающемся применения Руководства<sup>5</sup>;
- e) документ, подготовленный секретариатом с обобщением замечаний, полученных от Сторон и других государств, НПО и других заинтересованных сторон об опыте применения Руководства<sup>6</sup>.

16. В качестве новой основы для обсуждения Председатель представил документ о возможных вариантах будущей работы по поощрению применения принципов Конвенции на международных форумах и Руководства. После выступления Председателя Целевая группа обсудила вопрос о том, каким образом она могла бы наиболее эффективно выполнять свои задачи по рассмотрению итогов процесса консультаций и оказанию помощи Рабочей группе в решении ее задачи по обзору Руководства.

17. Исходя из итогов процесса консультаций сформировался консенсус в отношении отсутствия оснований для пересмотра Руководства на данной стадии. Было отмечено, что ни одна из Сторон или НПО, которые представили письменные замечания о своем опыте

---

<sup>2</sup> Размещены по адресу: <http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm>.

<sup>3</sup> ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.2 и Add.1–5.

<sup>4</sup> ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.8.

<sup>5</sup> Размещены по адресу: <http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm>.

<sup>6</sup> Прилагается к докладу.

применения Руководства, не указали на необходимость пересмотра Руководства. Целевая группа сделала вывод о том, что для принятия решения о пересмотре еще не накоплен достаточный опыт применения Руководства в его текущей форме. Некоторые эксперты указали, что необходимость в повторном рассмотрении этого вопроса может возникнуть на более поздней стадии, например на четвертом совещании Сторон.

18. Председатель отметил, что в соответствии с решениями I/8 и II/10 замечания, касающиеся опыта применения пункта 7 статьи 3 Конвенции Сторонами, должны включаться в их национальные доклады об осуществлении. Это было дополнительно подчеркнуто Комитетом по соблюдению и Рабочей группой Сторон применительно к текущему циклу предоставления отчетности (ECE/MP.PP/WG.1/2007/2, пункт 27 и приложения к документу ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4). Было предложено, чтобы на своем девятом совещании Рабочая группа рассмотрела доклады об осуществлении на национальном уровне, которые в настоящее время готовятся в отношении пункта 7 статьи 3, с целью определения необходимости предоставления дополнительных руководящих указаний в отношении передачи информации по этому вопросу в ходе следующего межсессионного периода. Было указано, что в целях оказания содействия Рабочей группе секретариат может представить устный доклад на девятом совещании по любым аспектам предоставления отчетности Сторонами по пункту 7 статьи 3.

19. Ряд экспертов выразили мнение о том, что с учетом наличия Руководства и важности обзора его применения необходимо располагать дополнительными и более подробными данными об осуществлении пункта 7 статьи 3 по сравнению с данными национальных докладов об осуществлении ввиду их ограниченного объема. Секретариат отметил, что в соответствии с предложением Целевой группы по электронным средствам информации Рабочая группа одобрила процедуру предоставления сведений Сторонами о ходе осуществления ими решения II/3 по электронным средствам информации в ходе межсессионного периода в дополнение к регулярно представляемым ими данным в рамках национальных докладов об осуществлении (ECE/MP.PP/WG.1/2007/2, пункт 47), а также отметила, что это могло бы послужить полезным прецедентом.

20. Целевая группа по участию общественности в международных форумах сделала вывод о том, что предстоит еще проделать большой объем работы по поощрению применения принципов Конвенции и Руководства на международных форумах и что пока еще прошло недостаточно времени для накопления широкого практического опыта применения Руководства. Она сочла важным с самого начала разъяснить цели такой будущей работы и в качестве соответствующих целей предложила следующие:

а) поощрение и в соответствующих случаях оказание Сторонам содействия в применении Руководства в отношении международных форумов, в которых они участвуют. Применительно к этой цели Целевая группа определила в качестве приоритетного направления деятельности повышение осведомленности, уровня готовности и экспертного потенциала их представителей, участвующих в других международных форумах, в отношении обязательств согласно пункту 7 статьи 3 Конвенции, Руководства и Конвенции в целом;

б) поощрение и в соответствующих случаях оказание содействия Сторонам в информировании общественности и НПО с целью повышения их потенциала и расширения их участия в международных форумах;

с) углубление внимания существующих вызовов и использование надлежащей практики международными форумами в отношении участия общественности благодаря дальнейшему обмену опытом между Конвенцией и другими международными форумами.

21. Что касается цели с) предыдущего пункта, то в свете интереса, проявленного в ходе процесса консультаций секретариатами ряда международных форумов к сотрудничеству с секретариатом Конвенции по вопросу участия общественности в международных форумах, Целевая группа сделала вывод о целесообразности продолжения информирования других заинтересованных международных форумов, однако более целенаправленным образом, благодаря проведению совместных рабочих совещаний с форумами, которые проявили особый интерес к такому сотрудничеству. Совместные мероприятия могли бы проводиться на двусторонней или ограниченной многосторонней основе.

22. Кроме того, Целевая группа приняла решение предложить Рабочей группе ориентировочный перечень возможных направлений будущей работы, которая могла бы быть проделана на международных форумах в целях поощрения применения принципов Конвенции и Руководства. Такие мероприятия могли бы включать в себя:

а) подготовку документа с оценкой и обобщением всех итогов процесса консультаций по Руководству в удобочитаемом формате;

б) подготовку привлекательного сборника тематических исследований по надлежащей практике поощрения участия общественности в международных форумах. Цель заключается в демонстрации выгод участия общественности в международных форумах. Сборник должен быть составлен в удобочитаемом формате и быть широко распространен;



c) распространение вопросника с предложением Сторонам описать свои усилия по поощрению применения принципов Конвенции на международных форумах, затрагивающих вопросы, связанные с окружающей средой, и по оценке функционирования Руководства. Мог бы быть подготовлен межсессионный доклад с обобщением ответов Сторон, а аналогичный вопросник мог бы быть распространен среди других заинтересованных сторон, а их ответы также быть включены в такой доклад;

d) рабочее совещание или совещания, на которых бы Стороны могли бы обменяться надлежащей практикой и обсудить задачи, касающиеся усилий по поощрению применения принципов Конвенции на международных форумах, затрагивающих вопросы, связанные с окружающей средой;

e) информирование Сторонами НПО, например путем организации регулярного национального диалога по вопросам разработки политики на международных форумах. Пропаганда таких мероприятий могли бы содействовать двусторонние инициативы между странами, обладающими опытом, и другими заинтересованными странами;

f) приглашение представителей международных форумов, которые проявили интерес к поощрению участия общественности, на совещания Сторон;

g) информирование участвовавших в консультации международных форумов на высоком уровне о результатах процесса консультаций и других мероприятиях согласно Конвенции в отношении участия общественности в международных форумах. Это, например, может включать в себя организацию презентаций для советов международных финансовых учреждений, посвященных Конвенции и Руководству;

h) совместные мероприятия групп Сторон Орхусской конвенции по пропаганде Руководства и принципов Конвенции на международных форумах, практика которых в настоящее время не отражает Руководства или принципов Конвенции.

23. Мероприятия, перечисленные в вышеприведенном перечне, получили различную поддержку со стороны экспертов Целевой группы. Кроме того, было отмечено, что последовательность их изложения не отражает порядка приоритетности.

24. Исходя из целей возможной будущей работы и характера возможной будущей деятельности, Целевая группа обсудила вопрос о том, какого рода орган был бы наиболее подходящим для проведения такой работы. Большинство экспертов сочли, что Целевая группа еще не выполнила все свои задачи и была бы надлежащим органом. Другие сочли,

что Целевая группа уже завершила свою работу и будущая деятельность должна проводиться секретариатом, которую будет представлять информацию Рабочей группе Сторон, возможно, при воздействии советника (например, текущего Председателя Целевой группы). В качестве возможного варианта также было предложено проводить специальные задания Рабочей группы. Один из экспертов указал, что обсуждаемые вопросы могли бы рассматриваться в рамках целевой группы, которой были бы поручены вопросы, относящиеся к тематике участия общественности согласно Конвенции. Другие эксперты сочли преждевременным принимать решение о том, какой вариант является наилучшим. Целевая группа приняла решение не выносить конкретные рекомендации в отношении того, какой орган Конвенции должен отвечать за осуществление будущей совместной работы по данному вопросу.

25. Целевая группа сделала вывод о том, что при подготовке своих рекомендаций Рабочая группа могла бы учесть следующие важные вопросы:

а) продолжение работы по поощрению применения принципов Конвенции на международных форумах должно получить достаточный приоритет для обеспечения осуществления пункта 7 статьи 3 Конвенции. Это должно быть сделано путем обеспечения организации конкретных мероприятий, позволяющих обмен информацией об опыте применения Руководства и осуществления пункта 7 статьи 3 Конвенции;

б) будущая работа по поощрению применения принципов Конвенции на международных форумах должна быть спланирована таким образом, чтобы облегчать участие неанглоговорящих докладчиков.

26. Было отмечено, что на своем восьмом совещании (31 октября - 2 ноября 2007 года) Рабочая группа поручила Бюро подготовить проект решения по будущей работе в области участия общественности в международных форумах. Целевая группа указала на целесообразность проведения Бюро консультаций с Председателем Целевой группы в отношении содержания проекта решения.

## **VI. УТВЕРЖДЕНИЕ ДОКЛАДА И ЗАКРЫТИЕ СОВЕЩАНИЯ**

27. Целевая группа утвердила доклад на основе проекта при том понимании, что Председатель и секретариат доработают его. Председатель выразил благодарность членам Целевой группы за проделанную совещанием работу и секретариату за оказанную им поддержку. Целевая группа единодушно выразила Франции благодарность за ее ведущую роль и профессору Мерме за его эффективную работу в качестве Председателя. Затем Председатель объявил совещание закрытым.

## Приложение

### **ОБОБЩЕНИЕ ЗАМЕЧАНИЙ В ОТНОШЕНИИ ОПЫТА, КАСАЮЩЕГОСЯ ПРИМЕНЕНИЯ АЛМА-АТИНСКОГО РУКОВОДСТВА**

Подготовлено секретариатом

1. В пункте 7 своего решения II/4 Совещание Сторон призвало Стороны, участников, подписавших Конвенцию, и другие заинтересованные государства, неправительственные организации (НПО), заинтересованные международные форумы и других соответствующих субъектов представлять в секретариат замечания о своем опыте в области применения Руководства для их рассмотрения Целевой группой<sup>7</sup>.
2. На своем седьмом совещании в мае 2007 года Рабочая группа согласовала процедуру предоставления таких замечаний<sup>8</sup>. В соответствии с данной процедурой секретариат направил Сторонам, участникам, подписавшим Конвенцию, заинтересованным государствам, НПО и другим соответствующим субъектам письмо с предложением обменяться опытом применения Руководства. Продленный срок представления замечаний был установлен на 26 октября 2007 года.
3. Секретариат получил замечания от трех Сторон (Дании, Франции и Германии) и шести НПО (ЭКО-Тирас (Молдова), Европейского ЭКО-форума, Международного центра экологических исследований (Грузия), Евразийского партнерства "Право и окружающая среда" (Казахстан), НПО БИОС (Молдова) и Союза северных народов за устойчивое развитие (АНПЭД, Нидерланды)). Замечания Европейского ЭКО-форума представляют собой резюме замечаний, сделанных НПО, входящими в его общеевропейскую сеть.
4. В настоящем документе обобщены замечания, касающиеся следующих вопросов:
  - a) усилия Сторон по информированию своих представителей, участвующих в других международных форумах, о Руководстве;
  - b) опыт применения Руководства на национальном уровне;
  - c) опыт применения Руководства на международном уровне.

---

<sup>7</sup> ECE/MP.PP/2005/2/Add.5.

<sup>8</sup> Доклад о работе седьмого совещания Рабочей группы Сторон, ECE/MP.PP/WG.1/2007/2, пункт 27.

5. В рамках третьей темы рассматриваются как примеры надлежащей практики, так и проблемы, связанные с применением Руководства, выявленные в замечаниях. Некоторые из полученных замечаний касаются опыта, затрагивающего иные, чем применение Руководства, вопросы, охватываемые Руководством. В таких случаях в документе используется подход полного охвата. Документ завершается некоторыми краткими заключительными замечаниями.

## **I. УСИЛИЯ СТОРОН ПО ИНФОРМИРОВАНИЮ СВОИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ, УЧАСТВУЮЩИХ В ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФОРУМАХ, О РУКОВОДСТВЕ**

6. Дания сообщила о проведении внутренних консультаций по вопросам осуществления Руководства между ее официальными лицами, занимающимися Орхусской конвенцией, и лицами, участвующими в других международных форумах по вопросам, связанным с окружающей средой. Она заявила, что Руководство было таким образом распространено и пропагандировалось через ее внутренние сети природоохранных конвенций.

7. Министерство окружающей среды, устойчивого развития и планирования Франции сообщило, что для привлечения внимания ее координационных механизмов по другим многосторонним природоохранным соглашениям (МПС) к вопросу участия общественности в 2006 году было проведено исследование по изучению практики ее переговорщиков с точки зрения участия общественности в процессе принятия решений на основе Руководства. Параллельно было проведено аналогичное исследование с участием ряда французских НПО с целью сопоставления мнений НПО с мнениями других координационных механизмов. Выводы этих исследований были переданы Целевой группе и представлены на ее третьем совещании, состоявшемся 8 и 9 ноября 2007 года.

8. Германия сообщила, что все соответствующие органы федерального правительства были проинформированы о принципах Конвенции и Руководстве. Ведомства получили вариант Руководства на немецком языке. Кроме того, был начат внутренний диалог с целью сбора и обмена опытом применения Руководства на международных форумах.

## **II. ОПЫТ, КАСАЮЩИЙСЯ ПРИМЕНЕНИЯ РУКОВОДСТВА НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

9. Дания сообщила, что она использует практику включения членов НПО в свои делегации на международных переговорах по природоохранным вопросам. Ее практика также предусматривает привлечение членов НПО к национальному процессу выработки официальной позиции на таких переговорах, а также к участию в последующих совещаниях. Так, например, члены НПО были включены в состав делегации Дании на большинстве переговорных совещаний по Конвенции о биологическом разнообразии (КБР); а в случаях, когда они не включались в их состав, это происходило по их желанию. Кроме того, процедура формирования официальной позиции Дании предусматривает участие в этом процессе НПО и других заинтересованных сторон. Национальный процесс в периоды между совещаниями КБР предусматривает проведение совещаний международных контактных групп по биоразнообразию и лесам и группы поддержки заинтересованных сторон в целях переговоров в рамках этой Конвенции.

10. Осенью 2006 года министерство окружающей среды, устойчивого развития и планирования Франции начало регулярный процесс консультаций с НПО в отношении подготовки крупных международных мероприятий по природоохранной тематике. Целями данного процесса консультаций являются:

- a) обеспечение большей информированности о новых проблемах (т.е. перспективное информирование);
- b) привлечение НПО к подготовке крупных предстоящих мероприятий на достаточно ранней стадии процесса (например, для определения приоритетных вопросов, которым следует уделить повышенное внимание в рамках подготовительного процесса);
- c) сообщение официальной позиции Франции НПО после проведения этих мероприятий и обсуждение результатов, достигнутых в ходе международных совещаний. Кроме того, министерство проводит консультации с данными НПО-партнерами заблаговременно до начала крупных международных мероприятий.

### **III. ОПЫТ, КАСАЮЩИЙСЯ ПРИМЕНЕНИЯ АЛМА-АТИНСКОГО РУКОВОДСТВА НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ**

#### **A. Примеры надлежащей практики**

11. Дания сообщила о том, что она пропагандирует принципы Конвенции на международных форумах как глобального, так и регионального уровней. Одним из таких примеров служат переговоры на Всемирной встрече по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 году.

12. Германия сообщила о том, что внутренний диалог, проведенный ею с целью обмена опытом, касающимся Алма-Атинского руководства, продемонстрировал, что некоторые ее представители считают трудным применение Руководства с учетом особенностей конкретных автономных структур принятия решений на различных форумах. Тем не менее общее мнение было позитивным, а именно заключалось в том, что принципы Конвенции используются в международном контексте всеми участвующими сторонами, даже если не всегда с прямой ссылкой на Руководство. Так, например, в случае конвенций по вопросам воды (в частности, комиссий по речным бассейнам и соглашений о защите морской среды) содержание Руководства нашло свое отражение в требованиях Рамочной директивы ЕС по водам, касающихся активного участия общественности. В некоторых случаях прямые ссылки на него были включены в международные процедуры принятия решений для информирования общественности по предложению Германии, например, в документ ЕЭК ООН по безопасности трубопроводов.

13. Организация ЭКО ТИРЕС (Молдова) сообщила, что в период с 2004 года по 2007 год был достигнут существенный прогресс в деле привлечения общественности к трансграничным переговорам между Молдовой и Украиной в отношении Днестра. Хотя переговоры по новому соглашению о речном бассейне еще не завершены, процесс продемонстрировал готовность Сторон привлечь общественность к этому процессу. Так, например:

а) НПО были включены в качестве членов с полноценным правом голоса в национальные рабочие группы, которым была поручена разработка проекта трансграничного соглашения по бассейну Днестра в рамках проектов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе/ЕЭК ООН "Днестр-1" и "Днестр-2" (2004-2007 годы). Проект трансграничного диагностического анализа позволил провести публичные слушания и обеспечить обмен информацией по электронной почте, в результате чего было предложено более 150 поправок и исправлений, большинство из которых были учтены рабочими группами;

b) в рамках "старого" (1994 года) Соглашения между Молдовой и Украиной о пограничных водах был разработан регламент, позволяющий общественности и другим заинтересованным лицам, таким, как не участвующие в процессе государственные учреждения и местные органы власти, комментировать проекты решений "уполномоченных" Молдовы и Украины. Данный регламент предусматривает доступ к проектам, сроки представления замечаний и участие общественности в совещаниях "уполномоченных". Данный регламент, как ожидается, будет подписан в ближайшее время;

с) НПО был разработан проект регламента об участии общественности в работе Днестровской комиссии, который был поддержан правительствами в рамках подготовки нового проекта соглашения о защите и устойчивом развитии бассейна реки Днестр. Проект регламента обеспечивает доступ к проектам решений, устанавливает сроки для представления замечаний и предусматривает возможность участие в совещаниях Комиссии, хотя вопрос о праве НПО принимать участие в заседаниях Комиссии по-прежнему обсуждается. Проект регламента будет подписан, как только проект соглашения о речном бассейне будет одобрен обоими правительствами.

#### **В. Проблемы, связанные с применением Алма-Атинского руководства на международном уровне**

14. Европейский ЭКО-Форум сообщил, что с целью обеспечения возможности участия НПО в обсуждении вопросов, рассматривавшихся в рамках официального процесса консультаций, проведенного Целевой группой по участию общественности в международных форумах, он распространил через свою сеть краткий вопросник, содержащий следующие вопросы:

a) Есть ли у форума, в котором вы участвуете, какие-либо официальные правила или процедуры, регламентирующие доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды?

b) Есть ли у форума, в котором вы принимаете участие, какая-либо неофициальная практика, регламентирующая доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды?

с) Есть ли у форума, в котором вы участвуете, какие-либо текущие или перспективные планы работы, которые могут затронуть пределы или формы доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды?

d) В частности, с какими проблемами, если таковые имеются, сталкивается ваша организация в отношении доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, или в работе с международными форумами или при попытках принять участие в их работе?

е) Существует ли потребность во внесении поправок в Руководство, и если да, то в чем заключаются ваши конкретные предложения?

15. Что касается вопроса а), то Европейский ЭКО-Форум сообщил, что его члены заявили, что официальные правила международных форумов главным образом касаются доступа к информации, в меньшей степени - участия общественности и в редких случаях - доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В ряде случаев его члены активно участвуют в разработке правил. Однако фактически в каждом случае многие из их прогрессивных предложений и идей либо не находят поддержки, либо не учитываются другими участниками.

16. Европейский ЭКО-Форум сообщил, что его члены указали, что информация об официальных правилах и процедурах форумов, касающихся доступа к информации и участия общественности, не является объектом широкого распространения или даже не всегда доступна. Иногда правила являются сложными и нечеткими, содержат общие принципы и не имеют практического значения. Еще одним предметом озабоченности является тот факт, что многие правила форумов не определяют перечень тех, кто может принимать участие в их работе.

17. Что касается вопроса б), то Европейский ЭКО-Форум сообщил, что сведения о неофициальной практике главным образом представили крупные НПО или сети НПО, которые участвуют в определенных международных форумах уже на протяжении длительного времени. Он указал, что информация о такой практике редко предоставляется или широко распространяется. В некоторых случаях его члены указали, что отсутствие официальных правил и процедур создает дополнительные возможности для участия его членов. В других случаях отсутствие официальных правил и процедур делает практически невозможным изменение существующей практики, а некоторые



форумы предпочитают сохранять практику "ограниченного и избирательного" участия вместо официального принятия соответствующих правил.

18. Что касается вопроса с), то Европейский ЭКО-Форум сообщил, что ответы его членов в отношении текущих или будущих планов работы международных форумов в значительной степени согласуются с ответами, полученными в ходе официального процесса консультаций с Целевой группой. Однако практически во всех случаях его члены указали, что изменения носят медленный характер и сопровождаются длительными и сложными переговорами и дискуссиями. Он отметил, что МСП, которые были разработаны или вступили в силу в последнее время, как представляется, более четко определяют условия доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений (в меньшей степени применительно к доступу к правосудию).

19. Что касается вопроса d), то Европейский ЭКО-Форум сообщил, что в отношении доступа к информации, участия общественности в принятии решений и доступа к правосудию в рамках международных форумов, занимающихся вопросами окружающей среды, существуют следующие проблемы:

a) не все форумы разработали четкую и транспарентную политику и процедуры доступа к экологической информации и предоставляют информацию об этих процедурах общественности;

b) хотя экологическая информация, содержащаяся в официальных документах, подготовленных и опубликованных в рамках международных форумов, постепенно предоставляется общественности через Интернет или другие электронные средства, в силу процедур перевода или по другим причинам информация зачастую не предоставляется своевременно, а иногда лишь в качестве окончательных текстов;

c) национальные координационные пункты международных форумов зачастую страдают отсутствием потенциала, знаний и необходимых навыков для организации эффективного обмена информацией между национальными властями, международными форумами и общественностью;

d) имеются примеры, когда информация не предоставлялась по запросу или предоставляемая информация неполностью соответствовала требованиям Алма-Атинского руководства;

e) представители общественности не всегда информируются о возможностях, процедурах и критериях участия общественности в процессе принятия решений;

f) процедуры отбора и аккредитации, касающиеся участия общественности не всегда носят понятный, объективный или транспарентный характер или же являются излишне формализованными;

g) в случае ряда форумов представители общественности приглашаются только на окончательные официальные мероприятия и не имеют право участвовать в этапах переговоров/подготовки;

h) даже в тех случаях, когда представители общественности имеют право принимать участие в совещаниях международных форумов (как правило, в качестве наблюдателей), знакомиться с документами, используемыми в процессе принятия решения и распространять письменные заявления, выступать на совещаниях и присылать общие замечания, их роль остается довольно ограниченной. Часто бывает неясно, каким образом их замечания были учтены принимающим решения органом, и весьма часто им не разъясняется, по каким причинам их позиция/предложения не были учтены;

i) меры по облегчению доступа общественности к процедурам обзора, касающимся применения правил и стандартов, в области доступа к информации, и участия общественности, по-прежнему носят весьма редкий характер. Наименьший прогресс достигнут в осуществлении части Руководства, касающейся доступа к правосудию;

j) исключительно ограниченное число международных форумов занимаются деятельностью по наращиванию потенциала с целью облегчения международного доступа соответствующих групп общественности. Как правило, международные форумы сопротивляются введению или применению инновационных, затратоэффективных и практических подходов для расширения участия общественности. Отсутствие финансируемых средств зачастую используется в качестве основной причины для не оказания поддержки участию общественности в процессах МПС. Это остается одной из главных проблем и препятствий в процессе эффективного участия общественности в международных форумах.

20. Что касается вопроса е), то Европейский ЭКО-Форум сообщил, что его члены не предложили внести какие-либо значительные изменения в текст Руководства.

21. Международный центр экологических исследований (Грузия) поддержал вышеприведенные замечания Европейского ЭКО -Форума и добавил, что во многих случаях государственные чиновники, принимающие участие в международных

совещаниях, не имеют полного представления об обсуждаемых проблемах. Исходя из этого, он рекомендовал, чтобы все участники, как представители государства, так и представители НПО, представляли свои мнения в письменной форме до начала совещания. Он также подчеркнул важность дополнения экологического мышления на глобальном уровне действиями на местном уровне.

22. Евразийское партнерство "Право и окружающая среда" (Казахстан) сообщило, что в 2004 и 2005 годах были предприняты не увенчавшиеся успехом попытки применять принципы Орхусской конвенции и впоследствии Алма-Атинское руководство в ходе переговоров и разработки Рамочной конвенции о защите морской среды Каспийского моря (Тегеранской конвенции) и протоколов к ней. Представитель заявил, что, по его мнению, основным препятствием является то, что две из пяти Сторон Тегеранской конвенции не являются Сторонами Орхусской конвенции, вследствие чего они выступили против применения ее принципов в процессе переговоров.

23. Представитель Партнерства заявил, что, по его мнению, Каспийская программа по окружающей среде имеет свою собственную стратегию в отношении участия общественности, но ни Партнерство, ни любые другие природоохранные НПО Казахстана Каспийского региона не смогли с ней ознакомиться. Кроме того, он сообщил о случае отказа представителю НПО в праве въезда в одну из стран, являющуюся Стороной Орхусской конвенции, для участия в совещании по Тегеранской конвенции, как представляется, по причине его гражданства. В этом отношении представитель Партнерства сослался на пункт 16 Руководства и пункты 7 и 9 статьи 3 Конвенции.

24. Представитель АНПЭД отметил, что Алма-Атинское руководство является актуальным, однако предстоит еще проделать работу по обеспечению его практического применения. Он сообщил, что в отношении участия НПО и наблюдателей в работе по Рамочной конвенции по защите и устойчивому развитию Карпат (Карпатская конвенция) Руководство рассматривается в качестве одного из элементов "общепринятых принципов работы".

25. Представитель АНПЭД сообщил, что в рамках Карпатской конвенции был обеспечен общий уровень доступа к информации, который, однако, требует дальнейшего совершенствования. Так, например, доклады могли бы представляться более оперативно, а механизм представления информации мог бы быть усовершенствован и формализован, например, отсутствует стратегия распространения информации. Он заявил, что реальной задачей является поощрение применения пунктов 28-39 Руководства, поскольку они требуют принятия инициативных мер, которые с трудом поддаются определению. Участие общественности касается не только доступа к документам или участия в

совещаниях, но также приобретения статуса полноценного участника процесса по стимулированию действий.

26. По мнению АНПЭД, ключевым вопросом являются перспективы, касающиеся цели, аудитории и целевой группы применительно к участию общественности. Было отмечено, что НПО не рассматриваются в рамках Конвенции в качестве ключевого форума для развития регионального сотрудничества или для разработки мер в интересах Карпат по всем параметрам, которые были предложены на стадии разработки.

27. Представитель АНПЭД заявил, что ряд вопросов зачастую рассматривается в качестве "практических", такие, как затраты, связанные с участием наблюдателей в работе совещаний и представлением документации на национальных языках, которые по сути носят ключевой характер. Участие НПО в совещаниях зачастую зависит от наличия средств. Если один из органов Конвенции принимает решение о финансировании участия, например, двух наблюдателей в каком-то совещании, это означает, что именно два наблюдателя и не более примут в нем участие. Спонсоры редко оказывают поддержку совещаниям по Карпатской конвенции, что может привести к мысли о том, что такие совещания проходят вдали от Карпатского региона. Некоторые из крупных НПО имеют возможность выделить средства для участия в процессах международных форумов, однако это является редким явлением. То же самое можно сказать и в отношении национальных языков. Официальным языком Карпатской конвенции является английский, и не существует никаких официальных правил, касающихся письменного перевода документов или устного перевода на совещаниях. Если вся документация предоставляется только на одном языке, это оказывает непосредственное влияние на состав участников. Если некоторые ключевые документы, даже в форме резюме, будут представляться на соответствующем национальном языке, это может существенно расширить потенциальный круг участников. Если данные вопросы будут признаны в качестве имеющих ключевое значение для участия, они будут учитываться на основных этапах планирования и процесса выделения бюджетных ресурсов. Участие общественности должно рассматриваться в качестве ключевого компонента расходов, если оно будет признано ключевым элементом основных мероприятий по Конвенции.

#### IV. ВЫВОДЫ

28. Хотя число замечаний, полученных в отношении опыта, касающегося применения Руководства, является ограниченным, эти замечания все же позволяют получить полезную информацию. Они содержат примеры мер, предпринятых Сторонами с целью информирования о принципах Орхусской конвенции и Алма-Атинском руководстве своих представителей, участвующих в работе других международных форумов, а также о практике, используемой Сторонами на национальном уровне для поощрения участия своей общественности в международных форумах, в которых они задействованы. Замечания также содержат некоторые примеры надлежащей практики в отношении применения Руководства на международном уровне. И наконец, в них описаны многочисленные проблемы, с которыми сталкиваются НПО и другие заинтересованные стороны в области доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию на международных форумах, в которых Стороны принимают участие.

-----