


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
Двенадцатое совещание

Женева, 30 июня – 2 июля 2010 года

Пункт 4 с) предварительной повестки дня

**Доклад о работе первого совещания Группы экспертов
по участию общественности¹**
Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–8	3
I. Выборы должностных лиц.....	9–10	4
II. Утверждение повестки дня.....	11	4
III. Круг ведения для Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений.....	12–14	4
IV. Обмен информацией и опытом, сбор информации о надлежащей практике	15	5
1. Проблемы осуществления второго блока положений Конвенции, отмеченные в национальных докладах об осуществлении	16–21	5
2. Выводы Комитета по вопросам соблюдения, касающиеся положений Конвенции об участии общественности	22–24	7
3. Точка зрения НПО в отношении проблем участия общественности в регионе ЕЭК ООН	25–28	8

¹ Настоящий доклад подготовлен во исполнение решения Рабочей группы Сторон, принятого на ее одиннадцатом совещании (ECE/MP.PP/WG.1/2009, пункт 89).

4.	Надлежащая практика применения принципов и законодательства в области участия общественности.....	29–44	9
a)	Ключевые элементы процедур участия общественности.....	29–35	9
b)	Создание потенциала и расширение экспертных возможностей общественности и государственных органов ...	36–38	11
c)	Повышение эффективности процедур участия общественности на различных уровнях (национальный, провинциальный, местный)	39–41	12
d)	Применение процедур участия общественности в трансграничных контекстах	42–44	12
5.	Резюме обсуждения	45	13
V.	Механизмы для обмена и распространения информации	46–48	13
VI.	Организация будущей работы	49–51	14
VII.	Утверждение выводов и закрытие совещания	52	15

Введение

1. На своей третьей сессии Совещание Сторон приняло решение обеспечить осуществление второго блока положений Конвенции путем учреждения своим решением III/9 о программе работы на 2009–2011 годы межсессионного органа, действующего под руководством Рабочей группы Сторон, в виде специальной группы экспертов по участию общественности (ECE/MP.PP/2008/2/Add.17, пункт 5).

2. Первое совещание Группы экспертов по участию общественности состоялось 7–8 июля 2009 года в Женеве.

3. На совещании присутствовали представители 21 Стороны, а именно Австрии, Армении, Беларуси, Германии, Греции, Грузии, Испании, Италии, Кыргызстана, Латвии, Норвегии, Португалии, Словакии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Таджикистана, Украины, Финляндии, Франции, Хорватии, Швеции и Европейского сообщества², представленного Европейской комиссией; одного сигнатария – Ирландии; и одного другого государства – Узбекистана.

4. Также были представлены Национальная ассоциация местных комиссий по информации о деятельности в ядерной области (АНКЛИ, Франция), Глобальная организация законодателей за сбалансированную окружающую среду в Европе (ГЛОБЕ), Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы и Региональный экологический центр – Молдова.

5. Были представлены следующие Орхусские центры: Орхусский центр – Минск (Беларусь) и Ошский информационный центр Орхусской конвенции (Кыргызстан).

6. Были представлены следующие неправительственные организации (НПО): Сеть кавказских природоохранных НПО (Грузия) и "Справедливость на Земле" (Швейцария), а в рамках Европейского ЭКО-Форума – Ассоциация "За устойчивое человеческое развитие" (Армения), экологическая и культурная НПО "Хазер" (Армения), Ассоциация социально-экономических исследований (Азербайджан), ЭКОС (Азербайджан), Тета "Хазри" (Азербайджан), Европейское экологическое бюро (Бельгия), "Друзья Земли" (Франция), Флорозон Скопье (бывшая югославская Республика Македония), Общество Эдиники Этаириа (Греческое общество по охране окружающей среды и культурного наследия (Греция)), Аналитическое экологическое агентство Greenwomen (Казахстан), Региональный центр развития (Кыргызстан), Международная экологическая ассоциация хранителей рек Эко-Тирас (Республика Молдова), Экологическое движение Молдовы, Ассоциация "Солнечная долина" (Румыния), Уральский экологический союз (Российская Федерация), Фонд поддержки гражданских инициатив (Таджикистан), Всемирный альянс экологического права (Соединенные Штаты Америки), Бюро экологических расследований (Украина), Окружающая среда – Народ – Право (Украина), Международная благотворительная организация "Зеленое досье" (Украина), МАМА-86 (Украина), Центр по ресурсам и анализу "Общество и окружающая среда" (Украина) и Женский центр экологического права "Армон" (Узбекистан).

² Европейский союз заменил Европейское сообщество 1 декабря 2009 года и является его правопреемником. Однако, поскольку это совещание проходило до указанной даты, по всему документу сохранены ссылки на Европейское сообщество.

7. На совещании были представлены следующие научные и деловые организации: ЕвропаБио (Бельгия), Международный центр сравнительного права в области окружающей среды, Лиможский университет (Франция), Мутадис (Франция), Опольский университет (Польша), Монсанто интернэшнл САРЛ (Швейцария) и КропЛайф интернэшнл (Соединенные Штаты).

8. Совещание открыл секретарь Конвенции. Она напомнил, что Группа экспертов из Ирландии взялась возглавить новую работу по участию общественности, и это предложение было с удовлетворением встречено Совещанием Сторон на его третьей сессии (ECE/MP.PP/2008/2). Он проинформировал совещание о том, что правительство Ирландии назначило г-на Филипа Кирни Председателем Группы экспертов. Он также напомнил совещанию о возможности избрать одного или более заместителей Председателя.

I. Выборы должностных лиц

9. Г-н Филип Кирни (Ирландия) был избран Председателем на основе консенсуса.

10. Г-жа Аида Искоян (Армения) была избрана заместителем Председателя на основе консенсуса.

II. Утверждение повестки дня

11. Группа экспертов утвердила повестку дня совещания на основе предварительной повестки дня, подготовленной секретариатом в консультации со страной, возглавляющей работу в этой области.

III. Круг ведения для Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений

12. Председатель представил Группе экспертов проект круга ведения для целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений, подготовленный в консультации с Бюро Совещания Сторон и при содействии секретариата, для рассмотрения Рабочей группой Сторон на ее одиннадцатом совещании (ECE/MP.PP/WG.1/2009/L.1). Он напомнил, что Совещание Сторон своим решением III/9 о программе работы на 2009–2011 годы (ECE/MP.PP/2008/2/Add.17, пункт 5 b)) наделило Группу экспертов мандатом для консультирования Рабочей группы сторон относительно круга ведения целевой группы по участию общественности. Председатель предложил участникам высказывать замечания и предлагать любые поправки к проекту круга ведения.

13. Участники обсуждения в Группе экспертов исходили из того, что круг ведения будет принят на внеочередной сессии Совещания Сторон, которое состоится в первой половине 2010 года, которая будет, возможно, приурочена к первой сессии Совещания Сторон Протокола по регистрам выбросов и переноса загрязнителей и охватывать период до пятой сессии Совещания Сторон. Это предполагает применение двухэтапного подхода к работе будущей целевой группы (периоды до и после четвертой сессии Совещания Сторон) и увязку с соответствующими элементами стратегического плана на 2009–2014 годы

(ECE/MP.PP/2008/2/Add.16). Некоторые эксперты зарезервировали свои позиции в отношении этих посылок.

14. Члены Группы экспертов высказали свои замечания по проекту документа и подготовили пересмотренный вариант текста, в котором для отражения различий во мнениях использовались квадратные скобки. Пересмотренный текст был направлен Рабочей группе Сторон для обсуждения на ее одиннадцатом совещании (Женева, 8–10 июля 2009 года)³.

IV. Обмен информацией и опытом, сбор информации о надлежащей практике

15. Решением III/9 о программе работы на 2009–2011 годы Группе экспертов была поручена координация процесса обмена информацией об участии общественности, в том числе посредством составления подборки примеров надлежащей практики осуществления статей 6–8 Конвенции (ECE/MP.PP/2008/2/Add.17, пункт 5 а)). На своем первом совещании Группа экспертов обменялась мнениями и опытом в отношении осуществления соответствующих положений Конвенции, рассмотрев различные аспекты участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, относящимся к окружающей среде.

1. Проблемы осуществления второго блока положений Конвенции, отмеченные в национальных докладах об осуществлении

16. Представитель Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы проинформировал совещание о некоторых проблемах осуществления положений Конвенции, относящихся к участию общественности, которые были отмечены в национальных докладах об осуществлении. При оказании содействия в подготовке сводного доклада для третьей сессии Совещания Сторон, основанного на национальных докладах об осуществлении, Центр отметил, что во многих странах законодательство изменилось, но что зачастую нормативные положения по вопросам осуществления отсутствуют и сфера охвата статьи 6 нуждается в прояснении, что также относится к определению и последовательной интерпретации понятия "заинтересованная общественность", – область, в которой применяется различающаяся практика, в том числе и в странах Европейского союза (ЕС).

17. Действующие критерии для НПО были сужены, и существует необходимость в прояснении того, когда следует предоставлять общественности возможность участия в многосторонних процессах принятия решений, например, когда необходимо предоставлять экологические разрешения и разрешения на строительство и когда в таких случаях действуют различные правовые обязательства по охране окружающей среды: как, например, требования, предусмотренные

³ По просьбе Рабочей группы Сторон, высказанной в ходе ее одиннадцатого совещания, в которой было отмечено, что многие вопросы, относящиеся к проекту круга ведения, еще предстоит решить, Группа экспертов провела во второй половине дня 8 июля 2009 года неофициальную сессию для осуществления дальнейшей работы по проекту текста. Она доложила об этом Рабочей группе, представив текст, в котором большинство нерешенных вопросов были урегулированы.

ренные оценкой воздействия на окружающую среду, и директивы о комплексном предотвращении и ограничении загрязнения. Кроме того, отсутствие контроля за уровнем и качеством участия общественности отмечалось в тех случаях, когда ответственность за них поручалась подрядчикам, ответственным за их осуществление, особенно в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

18. Уведомление общественности зачастую осуществлялось неадекватным образом, подробные положения по этому вопросу отсутствуют, что приводит к недостаточной осведомленности и неспособности должностных лиц принимать необходимые меры, а также недостаточной информированности заинтересованной общественности. В некоторых случаях, особенно в странах ЕС, используются лишь электронные средства; в других случаях предоставлялась не вся требующаяся информация или доступ к документации был ограниченным. Другими проблемными областями, связанными с осуществлением статьей 6, 7 и 8 в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также ЕС, являются следующие: отсутствие разумных временных рамок для участия общественности; участие общественности на ранних этапах процесса принятия решений; неполнота или недоступность информации; отсутствие законодательства для осуществления пунктов 5, 9 и 10 статьи 6 и регулирования процедур участия общественности согласно статьям 6, 7 и 8, включая участие на раннем этапе; отсутствие процедур для должного учета результатов участия общественности и предоставления информации о том, как были учтены замечания общественности.

19. Оратор указал на наличие ряда проблем, касающихся участия общественности в процессе принятия решений по планам, программам и политике, относящимся к окружающей среде и охватываемым статьей 7, включая отсутствие ясности в отношении масштабов применения этой статьи по причине широкого разнообразия планов и программ и соответствующего законодательства, а также отсутствие законодательства по вопросам участия общественности в принятии стратегических решений, особенно в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В некоторых странах ЕС одни и те же требования в отношении участия общественности применяются к политике, планам и программам, тогда как в других правовые обязательства в отношении участия общественности в разработке политических программ или стратегий отсутствуют. Отмечая, что качество практического осуществления варьируется в различных регионах, странах и между странами, оратор подчеркнул, что отмечается недостаточное участие общественности на ранних этапах принятия решений и что замечания общественности не могут оказывать эффективное воздействие на результаты, добавив, что такое явление в основном наблюдается в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

20. Оратор далее отметил, что в отношении осуществления статей 7 и 8 в ЕС исключительное использование электронных средств для участия общественности привело к отсутствию прозрачности, обратной связи и обсуждения, а также недостаточной ясности в отношении того, как замечания общественности принимались во внимание. В отношении подготовки нормативных положений, охватываемых статьей 8, оратор подчеркнул, что в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также в странах ЕС сроки для участия общественности в разработке нормативных актов являются слишком короткими и проекты публикуются слишком поздно для эффективного представления замечаний.

21. Группа экспертов приняла к сведению эту информацию и обсудила слабые места существующих правовых структур, определения "заинтересованная общественность" и "своевременное и эффективное уведомление", а также критерии, которые следует использовать для определения эффективности участия общественности.

2. Выводы Комитета по вопросам соблюдения в отношении положений Конвенции, относящихся к участию общественности

22. Представитель Опольского университета (Польша), который также является членом Комитета по вопросам соблюдения, проинформировал совещание о вопросах, которые рассматривались Комитетом при подготовке своих выводов и рекомендаций в отношении осуществления положений Конвенции, касающихся участия общественности. После представления обзора сложностей правового характера, относящихся к осуществлению статей 6, 7 и 8, он подробно остановился на трудности проведения разграничительной линии между сферой действия статьи 6 и статьи 7, указав на различия между стратегическими и связанными с конкретным проектом решениями и отметив, что они регулируются различными правовыми режимами, предусматривающими различные уровни процедурной детализации. Оратор пояснил критерии, которые, по его мнению, следует использовать для разграничения процессов принятия решений, охватываемых соответственно статьями 6 и 7. Он напомнил точку зрения Комитета о том, что при определении того, к какой категории отнести решения, связанные с Конвенцией, внутренние законы Сторон не являются решающими, поскольку это зависит скорее от правовых функций и юридических последствий решения (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, пункт 29).

23. Ключевые правовые вопросы в связи со статьей 6 включают своевременное уведомление, разумные временные рамки и участие общественности на раннем этапе. Требование в отношении участия на раннем этапе, когда открыты все возможности, следует применять в рамках каждой процедуры, в которой требуется участие общественности. Оратор поднял вопрос о том, как часто и на какой стадии многоэтапного процесса принятия решения должно иметь место участие общественности, а также что представляет собой адекватное и эффективное уведомление, добавив, что участие общественности не может быть эффективным, когда решение уже принято. Комитет сделал вывод, что требование в отношении разумных временных рамок удовлетворяется при предоставлении приблизительно шести недель для проведения изучения документации и подготовки общественного обследования и приблизительно такое же время для самого рассмотрения вопроса общественностью и для представления замечаний общественности; однако в каждом конкретном случае при определении разумных временных рамок следует принимать во внимание сопутствующие условия. Хотя все замечания общественности следует учитывать, это не означает, что общественность имеет право вето.

24. Кроме того, ключевые правовые вопросы в связи со статьями 7 и 8 включают сферу действия стратегических решений, охватываемых Конвенцией, и определение значимости экологических последствий нормативов исполнительного уровня и других юридически обязательных правил. И наконец, обязательства, предусмотренные в статье 8, сформулированы в таких общих выражениях, что вызывают путаницу в отношении сферы их применения, затрудняя формулировку Комитетом каких-либо выводов в отношении этих обязательств.

3. Точка зрения НПО в отношении проблем участия общественности в регионе ЕЭК ООН

25. Представитель Европейского ЭКО-Форума представил точку зрения НПО по проблемным аспектам участия общественности в регионе ЕЭК ООН. Подчеркнув важность наличия общего понимания того, что представляет собой участие общественности, оратор отметил, что уровень, на котором происходит участие общественности, зависит от соответствующего применимого законодательства и позиции различных участвующих сторон. Кроме того, исследования показали, что серьезной проблемой является отсутствие взаимопонимания и доверия между различными сторонами. Это, как представляется, проистекает из того, что структуры, предназначенные для принятия решений, имели тенденцию отставать решения, которые уже были приняты, и не стремились к тому, чтобы заранее привлечь к этому процессу общественность.

26. Оратор сообщил о предварительных результатах обследования, проведенного Европейским ЭКО-Форумом для оценки осуществления статей 6, 7 и 8 по всему региону, в котором участвовали НПО из различных стран, включая 13 Сторон и трех сигнатариев. Результаты показали, что национальные правовые рамки были сочтены в большей или меньшей степени адекватными в отношении статей 6 и 7 и неадекватными в отношении статьи 8. Осуществление законов и других правительственных мер по обеспечению участия общественности в большинстве случаев было сочтено неадекватным, тогда как эффективность законов и правительственных мер была расценена в основном как неадекватная, а эффективность законов и правительственных мер в отношении участия общественности в основном была определена как в высшей степени неадекватная. В то время как для усиления участия общественности имелись экспертный потенциал и широкий круг методов, существовала серьезная нехватка практических возможностей и понимания самого вопроса, а также отмечалось столкновение между представительной и основанной на участии демократии.

27. Представитель Австрии признала необходимость приемлемого для всех определения того, что на практике означает участие общественности, увязанного со стандартами участия общественности, принятыми Советом министров Австрии в 2008 году, которые включали рекомендации в отношении надлежащей практики и предоставляли руководящие указания в отношении обеспечения участия общественности в разработке планов и программ. Подчеркивая важность информации, консультаций и сотрудничества, она также отметила необходимость в общем понимании того, как должным образом учитывать замечания общественности, указав, что в идеальном случае решение должно приниматься в рамках процесса сотрудничества между государственными органами и заинтересованной общественностью.

28. Представитель Европейского ЭКО-Форума отметила, что в некоторых странах законодательство об участии общественности является весьма плохо разработанным, указав, что национальное законодательство необходимо привести в соответствие с Конвенцией и гарантировать и закрепить участие общественности. Она выразила надежду, что будущая целевая группа по участию общественности сможет оказать содействие странам в улучшении их национального законодательства.

4. Надлежащая практика применения принципов и законодательства в области участия общественности

а) Ключевые элементы процедур участия общественности

29. Представитель Международного центра сравнительного права в области окружающей среды Лиможского университета (Франция) заявил, что участие общественности является самым слабым звеном в процессах, проходящих в рамках Конвенции, и что некоторые, как представляется, рассматривают его как роскошь и даже излишний элемент, тогда как другие видят в нем действенный механизм для легитимизации общественной политики. Отмечая необходимость в наличии соответствующих механизмов для достижения эффективного участия общественности, оратор указал, что ни участие общественности в процессе принятия решений, ни консультации не были четко определены в правовом отношении в Конвенции, оставляя их открытыми для различных интерпретаций. Добавив, что участие зачастую рассматривалось в качестве своего рода переговоров или возможности для диалога, а на более высоком уровне как консультации, он отметил, что неопределенность в отношении значения этих терминов приводила к трудностям в осуществлении Конвенции.

30. Оратор подчеркнул необходимость в достижении консенсуса в отношении того, что представляет собой процесс принятия решения, а также того, что государственные органы должны быть привержены осуществлению Конвенции, занимать активную позицию и прилагать усилия к активному вовлечению общественности в данный процесс. Он отметил, что если государственные органы отказываются предоставлять соответствующую информацию, то они нарушают Конвенцию, и дело может быть передано в суд или в Комитет по вопросам соблюдения. Он подчеркнул важность наличия четких административных процедур и правовых структур для обеспечения участия общественности в решении вопросов охраны окружающей среды и отметил, что некоторые страны применяют принципы участия общественности не только в природоохранной области, но также и в других областях государственного управления, что потенциально приводит к возникновению путаницы в отношении того, к какой категории права должно относиться соответствующее законодательство. Различные виды решений подлежат регулированию различными правовыми режимами, включая различные процедуры для участия общественности – при этом необходима четкость в отношении масштабов участия в различных процессах принятия решений. Кроме того, различные условия осуществления могут потребовать применения различных стратегий для обеспечения соблюдения Конвенции.

31. Консультант по вопросам участия общественности из Австрии подчеркнул необходимость в более широкой интерпретации понятия "заинтересованная общественность", с тем чтобы охватить широкий круг интересов и не ограничивать возможности отдельных лиц или групп заявлять о своей заинтересованности. Кроме того, существует необходимость в ознакомлении с критическими мнениями на раннем этапе и учете таких озабоченностей во избежание конфронтации на более позднем этапе. Что касается уведомления общественности, то важно как можно более широко использовать самые различные средства коммуникации, а также приспосабливать их к потребностям соответствующих адресных групп. Хорошим примером этого является портал ЕС для процесса открытых консультаций "Ваше мнение о Европе 2020", в рамках которого выпускается бюллетень. Оратор также подчеркнул важность установления разумных временных рамок, особенно для представления общественности своих замечаний, и рекомендовал установить период для предоставления замечаний про-

должительностью в 6–12 недель или более, если на этот срок будет приходиться период отпусков. Кроме того, разумные временные рамки повышают качество представляемых материалов. Возможности для участия общественности следует предоставлять на самом раннем этапе – в начале процесса разработки плана, программы или политики, например посредством проведения встреч за круглым столом, поскольку разработчики решений будут менее склонны учитывать различные точки зрения, когда подготовка проекта уже завершена.

32. Что касается адекватного доступа к информации, то необходимо обеспечить наличие сбалансированной информации о различных аспектах рассматриваемого вопроса, а также активно информировать заинтересованные группы. Касаясь австрийских стандартов участия общественности, оратор отметил, что должный учет замечаний общественности производится путем проведения обзоров, обсуждений и оценки замечаний и их учета в процессе разработки политики, плана, программы или правового документа. В дальнейшем подготавливается для широкого ознакомления доклад о процессе консультаций, поясняющий, как и почему были включены или отвергнуты замечания. Оратор также рекомендовал облегчить процесс участия общественности путем привлечения третьей стороны, которая пользовалась бы доверием и уважением как государственных органов, так и со стороны представителей общественности.

33. Представитель Европейского ЭКО-Форума указал, что некоторые Стороны рассматривают оценки воздействия на окружающую среду как частную интеллектуальную собственность и что документы, находящиеся в распоряжении органов власти, иногда не могут обнародоваться. Некоторые Стороны взимают непропорционально высокие сборы за подготовку копий документов в нарушение Конвенции. Он поддержал рекомендацию о привлечении третьих сторон к обсуждениям, проводимым между государственными органами и общественностью, для регулирования самого процесса, но не его содержания, подчеркнув, что роль посредника является весьма важной при проведении диалога. Он также отметил необходимость в наличии механизмов, которые обеспечивали бы практическую применимость законодательства, и обратил внимание на пример надлежащей практики в отношении статьи 8 в Ирландии, где анализ регулирующего воздействия (АРВ) на постоянной основе проводится с участием общественности на двух уровнях. Неофициальные консультации с общественностью проводятся в ходе обзора в рамках АРВ, в рамках которого изучается потенциальное воздействие предлагаемых нормативных положений на окружающую среду. Если выявляется значительное негативное воздействие, то АРВ в полном объеме должен проводиться при обязательном официальном участии общественности. При проведении неофициальной консультации не обязательно широко оповещать о ней общественность или вовлекать в нее все заинтересованные стороны, в то время как официальная консультация обычно основывается на письменном документе, содержащем результаты обзора в рамках АРВ, охватывает широкие слои населения, предусматривает конкретный период времени для представления ответов и должна широко освещаться по соответствующим каналам, таким как национальные средства массовой информации и правительственные вебсайты.

34. Представитель Армении отметил необходимость создания механизма для принятия мер в тех случаях, когда замечания общественности не были учтены, затронув вопрос о том, какого рода процедура для этого потребуется, а также о том, как следует оценивать воздействие проекта законодательного положения на окружающую среду.

35. В ответ на высказанные озабоченности в отношении приемлемого для всех определения участия общественности (см. пункт 29), представитель Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы отметил, что Конвенция предоставляет рамки для понимания значения термина "участие общественности", обеспечивая прозрачность и подотчетность процесса принятия решения и использования основанного на правах подхода к участию при признании прав каждого человека жить в условиях здоровой окружающей среды.

b) Создание потенциала и рассмотрение экспертных возможностей общественности и государственных органов

36. Представитель Орхусского информационного центра в Оше, Кыргызстан, отметил, что Центр оказывал содействие в создании потенциала для участия общественности путем налаживания сотрудничества и обеспечения свободного потока информации между органами власти и гражданским обществом. Кроме того, он содействовал проведению совещаний по просьбе государственных органов или НПО. Он подчеркнул ценность вовлечения такой третьей стороны, как Орхусский центр, для содействия и посредничества, а также обеспечения того, чтобы такие центры являлись своего рода базой для решения проблем в области охраны окружающей среды. Хотя процесс участия общественности должен проходить до принятия решений, Центр во многих случаях сталкивался с уже свершившимися фактами. Другая деятельность Центра включала организацию учебных сессий по изучению Конвенции для местных и региональных органов власти, органов управления охраной окружающей среды и НПО в тех регионах, в которых имели место нарушения законодательства, а также проведение общественных слушаний по природоохранным вопросам для того, чтобы свести вместе разработчиков решений, затрагиваемую общественность и других участников и тем самым стимулировать процесс принятия решений, основанный на участии всех сторон и являющийся благоразумным с точки зрения охраны окружающей среды.

37. Оратор охарактеризовал различные проблемы, препятствующие участию общественности, включая недостаточные технические и людские ресурсы, недостаточное знание законодательства представителями общественности и нехватку опыта у общественности в области подачи жалоб в официальные органы власти. Вместе с тем были отмечены некоторые улучшения, как, например, более высокая активность местного населения и более тесное сотрудничество между органами власти и общественностью. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) играла важную роль в создании Орхусских центров, представляя Ошскому центру возможность добиваться того, чтобы экологическая информация доходила до населения, и вовлекать людей в процесс принятия решений. Центр также организовывал учебные курсы для судей и юристов.

38. Представитель Регионального центра развития (Кыргызстан) отметил, что одного Орхусского центра оказалось недостаточно, и поэтому в Кыргызстане при поддержке со стороны ОБСЕ были созданы еще шесть центров. Он подчеркнул важное значение этих центров, поскольку общественность в целом не осведомлена о своих правах и правах человека в целом, и отметил, что такие центры играют важную роль в распространении и предоставлении такой информации. Региональный центр развития приобрел важный опыт в ходе сотрудничества с Орхусскими центрами и готов поделиться этой информацией с другими на международном уровне.

с) Повышение эффективности процедур участия общественности на различных уровнях (национальный, провинциальный, местный)

39. Представитель Французской национальной ассоциации местных информационных комиссий (Association Nationale des Commissions Locales d'Information (ANCLI)), ответственный за предоставление информации о деятельности в ядерной области на местном и национальном уровнях, сообщил о выдвинутой ассоциацией инициативе по Орхусской конвенции и в ядерной области в контексте Европейского форума по ядерной энергии. Путем организации рабочих совещаний и встреч за круглым столом для граждан, НПО и других участников эта инициатива преследует цель оценки практического осуществления Конвенции в ядерной области в ЕС на местном, национальном и европейском уровнях. Отмечая, что положения Конвенции применяются к деятельности в ядерной области, оратор подчеркнул, что, хотя сообщалось о достижении некоторого прогресса, проводившаяся деятельность не оправдала ожидания и, в частности, не обеспечила достижения цели прозрачности. Изменения в законодательстве следует дополнять обеспечением открытости институтов, расширением участия на местном уровне, наращиванием потенциала и расширением возможностей граждан. Кроме того, осуществление Конвенции в ядерной области требовала приспособления и адаптации к конкретному контексту страны или соответствующей деятельности, поскольку каждая страна обладает своими культурными, правовыми и институциональными особенностями и Конвенция применяется к различным аспектам деятельности в ядерной области, включая строительство, функционирование и вывод из эксплуатации ядерных объектов и проблему ядерных отходов.

40. В качестве части проекта по охвату Орхусской конвенцией деятельности в ядерной области ANCLI планировала организовать в 2010 году несколько национальных и европейских встреч за круглым столом, для которых были определены тематические приоритеты. На встречах за круглым столом будут конкретно рассмотрены общие вопросы, относящиеся к Конвенции, путем помещения их в контекст деятельности в ядерной области. Для содействия диалогу и расширению участия общественности в таких встречах будут принимать участие различные учреждения и гражданское общество, и внимание на них будет сосредоточено как на правовых аспектах, так и на практическом опыте, включая эффективную и неэффективную практику.

41. Группа экспертов обсудила необходимость разработки эффективной политики для вовлечения общественности в процесс принятия решений в отношении объектов по утилизации ядерных отходов, добиваться понимания общественности ядерных проблем, практику применения чрезвычайного законодательства к ядерным проблемам, которое имело бы преимущественную силу над обычным законодательством и необходимость применения Конвенции при принятии стратегических решений по проблемам энергетики.

д) Применение процедур участия общественности в трансграничных контекстах

42. Представитель Опольского университета (Польша) выступил перед участниками совещания по вопросу о применении принципов участия общественности в трансграничном контексте. По сравнению с нетрансграничными процедурами участия общественности, участие общественности в трансграничном контексте имеет тенденцию быть более ограниченным по своим масштабам и основываться на принципе взаимности в отношениях между заинтересованными странами, несущими солидарную ответственность за соответствующий про-

цесс. Что касается принципа недискриминации, сформулированного в пункте 9 статьи 3 Конвенции, то оратор отметил, что представители общественности государства, не являющегося Стороной Конвенции, пользуются правами, происходящими из Конвенции по отношению ко всем Сторонам Конвенции. Он также указал на необходимость применимых в международном плане и широких определений таких терминов, как "неправительственные организации", "общественность" и "заинтересованная общественность", подчеркнув, что определение заинтересованной общественности могло бы охватывать все заинтересованные группы. Выбор языка и средств для уведомления может представлять собой дилемму, когда в процесс участия общественности вовлечено несколько стран, поскольку соответствующие национальные аудитории используют разные языки и средства массовой информации. Докладчик также подчеркнул важность своевременного уведомления при проведении трансграничных процедур. Он затронул вопрос о том, должны ли заинтересованные Стороны быть обязаны обеспечивать перевод соответствующей документации, а также где и в какой стране должны предоставляться соответствующие документы. Аналогичная озабоченность была выражена в отношении языка, на котором должны представляться замечания, места проведения публичных слушаний и вопроса перевода в ходе таких слушаний.

43. Представитель Европейского ЭКО-Форума подчеркнул важность использования широкого определения "заинтересованная общественность" в трансграничных случаях, поскольку более широкие слои затрагиваемой общественности могут отличаться от общественности, имеющей непосредственное отношение к трансграничному проекту, программе, политике или правовому документу с экологическими последствиями.

44. Представитель Европейской комиссии отметил, что Европейское сообщество придает важное значение вопросам трансграничного контекста участия общественности, которые в государствах – членах ЕС регулируются специальными правилами. Государства, которые являются Сторонами Конвенций, заключенных в Орхусе и Эспо, имеют обязательства, вытекающие из положений Орхусской конвенции, применимых на национальном уровне, и положений Конвенции, заключенной в Эспо, применимых в трансграничном контексте. Он выразил сомнение относительно возможности применения принципа недискриминации к государствам, которые не являются Стороной Конвенции.

5. Резюме обсуждения

45. Группа экспертов приняла к сведению представленную информацию и точки зрения, выраженные в ходе обсуждения. Председатель предложил участникам обмениваться мнениями и задавать вопросы после каждого выступления, предоставляя различным докладчикам возможность более подробно ответить на затронутые вопросы. Участники выразили удовлетворение успешным началом работы по мандату Группы экспертов, предполагающему обмен информацией и опытом и учет надлежащей практики. Председатель отметил, что обсуждение и обмен информацией оказались полезными.

V. Механизмы для обмена и распространения информации

46. Секретариат представил различные варианты и механизмы для обмена и распространения информации на основе опыта, приобретенного в результате

деятельности Целевой группы по электронным средствам информации. Представитель секретариата напомнил решение III/2 об электронных средствах информации и информационно-координационном механизме, через посредство которого Совещание Сторон призвало страны в полной мере использовать потенциал информационно-коммуникационной технологии в целях улучшения вовлечения общественности в процесс принятия решений по экологическим вопросам, разработать национальные программы и стратегии для целей электронного участия общественности в таком процессе принятия решений на всех уровнях и укреплять процесс создания высококачественного электронного контента, содержащего экологическую информацию. Этим решением Совещание также приветствовало дальнейшее развитие Орхусского информационно-координационного механизма и применение рекомендаций, содержащихся в решении II/3, в целях содействия участию общественности в принятии решений по экологическим вопросам с помощью электронных средств. Далее оно поручило Целевой группе осуществлять документирование успешных примеров использования информационно-коммуникационной технологии в целях содействия доступу общественности к экологической информации и участию общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды.

47. Секретариат сообщил о разработке системы онлайн-регистрации участия стран в многосторонних природоохранных соглашениях, а также о создании онлайн-базы данных для размещения национальных докладов об осуществлении в целях облегчения доступа общественности к таким докладам, содействия прозрачности процесса осуществления, содействия обмену надлежащей практикой и облегчения проведения компаративного анализа национальных и субрегиональных пробелов и потребностей. Новая база данных будет включена в Орхусский информационно-координационный механизм и обеспечит для общественности возможность осуществлять поиск разнообразных материалов и знакомиться с содержанием на английском, русском и французском языках. Далее представитель секретариата сообщил о разработке онлайн-системы для подготовки национальных докладов об осуществлении и ознакомления с ними общественности. Он также сообщил об усилиях секретариата по облегчению электронного участия общественности в деятельности по предотвращению изменения климата, включая изучение осуществимости использования телеконференций и вебкастинга в ходе совещаний в рамках Конвенции.

48. Группа экспертов приняла к сведению указанную информацию.

VI. Организация будущей работы

49. Председатель предложил участникам обменяться мнениями в отношении организации будущей работы Группы экспертов, включая сроки проведения ее следующего совещания, и призвал все страны способствовать проведению этой работы, например путем выражения согласия стать принимающей стороной следующего совещания Группы экспертов при наличии у них соответствующих возможностей.

50. Не поступило информации, которая подтвердила бы, что какая-либо другая страна, помимо страны, возглавляющей работу по этому направлению, будет иметь возможность провести у себя следующее совещание Группы экспертов.

51. Было признано, что срок деятельности Группы экспертов и, соответственно, план ее работы, будут зависеть от того, будет ли учреждена целевая

группа по участию общественности в течение первой половины 2010 года, как это предполагалось (см. пункт 13). Аналогичным образом, вопрос о том, будет ли Группе экспертов предложено продолжать работу по подготовке проекта круга ведения такой целевой группы, зависит от результатов предстоящих обсуждений данного вопроса в Рабочей группе Сторон. Таким образом, остался открытым вопрос о том, состоится ли следующее совещание Группы экспертов, и если да, то когда.

VII. Утверждение выводов и закрытие совещания

52. Председатель подытожил выводы, рекомендации и решения Группы экспертов, поблагодарил устных переводчиков и участников за их вклад в работу, а секретариат – за предоставленную им поддержку, и объявил совещание закрытым.
