

**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**Шестнадцатое совещание**

Женева, 19–21 июня 2013 года

Пункт 3 b) предварительной повестки дня

**Вопросы существа: участие общественности
в процессе принятия решений****Доклад о работе четвертого совещания Целевой
группы по участию общественности в процессе
принятия решений****Резюме*

На своей второй внеочередной сессии (Женева, 9 и 22 апреля и 30 июня 2010 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции), учредило Целевую группу по участию общественности в процессе принятия решений (ECE/MP.PP/2010/2/Add.1, решение EMP.П/1)¹. Совещание Сторон просило Целевую группу осуществлять различные виды деятельности в период между четвертой и пятой сессиями Совещания Сторон, в том числе документировать экс-

* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду того, что потребовалось дополнительное время для проверки многочисленных заявлений ораторов и проведения консультаций с партнерскими организациями, и вследствие совпадения приоритетов работы.

¹ Доступно по адресу http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2010/pp/ece_mp_pp_2010_2_add_1_e.pdf.



пертные знания, опыт и надлежащую практику в области участия общественности в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды, и обмениваться информацией о них, в частности посредством организации рабочих совещаний, а также представить через Рабочую группу Сторон общие итоги своей работы пятой сессии Совещания Сторон для их рассмотрения (там же, пункты 3 и 4).

На своей четвертой сессии (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года) Совещание Сторон просило Целевую группу изучить синергические связи и возможности для сотрудничества, в частности с Национальной ассоциацией местных комиссий по информации о деятельности в ядерной области (АНКЛИ) (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, решение IV/6, приложение I, программа работы на 2012–2014 годы, деятельность V)².

Во исполнение этих решений настоящий доклад о работе четвертого совещания Целевой группы, которое состоялось в Люксембурге 12 и 13 марта 2013 года, представляется Рабочей группе Сторон для рассмотрения. Совещание было организовано совместно с АНКЛИ и Генеральным директором энергетики Европейской комиссии.

² Доступно по адресу http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/ece_mp.pp_2011_2_add.1_eng.pdf.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–9	5
II. Открытие круглого стола	10	6
A. Вступительные заявления	11–18	6
B. Обзор последних и предстоящих изменений в законодательстве Европейском союзе.....	19–21	7
III. Основные результаты круглых столов по Орхусской конвенции и ядерной энергетике (ОКЯЭ)	22	8
A. Обзор процесса проведения круглых столов по ОКЯЭ.....	23–24	8
B. Круглый стол по вопросу обращения с радиоактивными отходами в рамках ОКЯЭ	25–28	9
C. Круглый стол по вопросу о доступе к опыту и повышении компетентности в рамках ОКЯЭ.....	29	9
D. Круглый стол по ядерным катастрофам и послеаварийным ситуациям в рамках процесса ОКЯЭ.....	30–34	10
E. Круглый стол по ядерной безопасности в рамках процесса ОКЯЭ.....	35–37	11
IV. Проблемы, возникшие при осуществлении Орхусской конвенции в ядерной области, и возможная передовая практика для их решения	38	12
A. Установление заинтересованной общественности	39–42	12
B. Конфиденциальность и эффективный доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений.....	43–46	12
C. Участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности (для нового строительства, вывода из эксплуатации, обращения с радиоактивными отходами и т.д.)	47–54	13
D. Изменение или расширение существующих видов деятельности	55–61	15
E. Роль разработчиков проектов в обеспечении участия общественности	62–64	16
F. Порядок участия заинтересованной общественности из соседних или расположенных ниже по течению стран	65–67	17
G. Должный учет результатов участия общественности	68–73	19
V. Открытые консультации по проекту рекомендаций Орхусской конвенции об участии общественности в принятии экологически значимых решений	74	20
VI. Круглый стол по переходным стратегиям, направленным на усиление информирования общественности и участия в ядерной деятельности на национальном уровне	75	20

A.	Франция	76–77	20
B.	Венгрия	78–81	21
C.	Болгария	82–84	22
D.	Украина	85–88	22
E.	Словения	89–91	23
F.	Проект "Внедрение подходов, предполагающих участие общественности, в деятельность по удалению радиоактивных отходов" в Польше, Словакии, Словении, Румынии и Чешской Республике	92–93	24
VII.	Приоритеты для будущей работы.....	94–113	25
VIII.	Заключительные замечания сопредседателей.....	114–120	28

I. Введение

1. Четвертое совещание Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений в рамках Совещания Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), было проведено в Люксембурге с 12 по 13 марта 2013 года. Совещание было организовано совместно с Национальной ассоциацией местных комиссий по информации о деятельности в ядерной области (АНКЛИ) и Генеральным директором энергетики (ГД-Энергетика) Европейской комиссии.

2. На совещании присутствовали представители следующих стран: Австрии, Армении, Болгарии, Германии, Ирландии, Литвы, России, Словакии, Таджикистана, Франции, а также Европейского союза (ЕС) (в лице Европейской комиссии).

3. Были представлены следующие межправительственные организации, международные финансовые учреждения и региональные экологические центры: Европейский банк реконструкции и развития, Организация экономического сотрудничества и развития, Отделение Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Таджикистане, Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (Венгрия и страновое отделение в Словении).

4. Были представлены следующие органы и учреждения Европейской комиссии: ГД-Энергетика, Генеральный директорат по окружающей среде, Генеральный директорат по научным исследованиям и инновациям и Объединенный исследовательский центр. Были также представлены Европейский парламент и Европейский экономический и социальный комитет.

5. В работе совещания приняли участие следующие национальные органы, учреждения, исследовательские центры и местные комиссии по информации: Управление ядерной безопасности (УЯБ) (Франция), Бельгийское агентство по радиоактивным отходам и обогащенным расщепляющимся материалам (ОНДРАФ/НИРАС) (Бельгия), Местная информационная комиссия Кадараша (Франция), Высший комитет за прозрачность и информированность о ядерной безопасности (ВКПИЯБ) (Франция), Институт радиационной защиты и ядерной безопасности (ИРЗЯБ) (Франция), Консультативный комитет по ядерным отходам Молса (МОНА) (Бельгия), Национальный центр ядерных исследований (Польша), Управление по выводу из эксплуатации ядерных реакторов (Соединенное Королевство) и Государственное предприятие по переработке радиоактивных отходов (Болгария).

6. Были представлены следующие неправительственные организации (НПО): Ассоциация по регулированию сосуществования (Словения), Центр по устойчивым альтернативам (Словакия), Сообщество "Атгай" (Литва), Экоclub (Украина), Экодом (Беларусь), Клуб "Энергия" (Венгрия), Ассоциация экологического менеджмента и права (Венгрия), Европейское экологическое бюро (Бельгия), Фонд окружающей среды и сельского хозяйства (Болгария), Друзья Земли-Европа (Бельгия), Зеленый альянс (Беларусь), Зеленая альтернатива против атомных электростанций (Болгария), Гринпис интернэшнл (Нидерланды), Гринпис Бельгии (Бельгия), Гринпис Люксембурга (Люксембург), Зеленые "Фихтельбирг"(Германия), МАМА-86 (Украина), Национальный экологический центр Украины (Украина), Ресурсно-аналитический центр "Общество и окружающая среда" (Украина), Социально-экологический фонд (Казахстан), ТЕРРА

Милениул (Румыния), Женщины Европы за общее будущее (Германия) и ЗЕГ (Словения).

7. Также в работе участвовали следующие представители частного сектора: "ДЕКОМ а.с." (Словакия), "Фенновиана" (Бельгия), "Карита АВ" (Швеция) и "Симлог" (Франция). Также были представлены независимые средства массовой информации.

8. Г-н Филип Кирни (Ирландия), Председатель Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений, г-жа Уте Блом-Хибер, начальник отдела, ГД-Энергетика, Европейская комиссия, и г-н Жан-Клод Делалонд, председатель АНКЛИ, выполняли функции сопредседателей совещания.

9. Г-н Ежи Ендроска предоставил экспертную поддержку в качестве консультанта по третьему проекту Рекомендаций по Орхусской конвенции об участии общественности в принятии экологически значимых решений.

II. Открытие круглого стола

10. Работа круглого стола проходила под председательством г-жи Блом-Хибер, которая открыла его от имени ГД-Энергетика.

A. Вступительные заявления

11. Г-н Кирни приветствовал участников в его качестве Председателя Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений. Эта встреча стала четвертым и последним совещанием Целевой группы в течение трехлетнего периода 2011–2014 годов, и он выразил удовлетворение по поводу представившейся возможности организовать заключительное заседание совместно с ГД-Энергетика и АНКЛИ.

12. Г-н Делалонд приветствовал участников в качестве председателя АНКЛИ. По его словам, совещание явится заключительной конференцией процесса "Орхусская конвенция и ядерная энергетика" (ОКЯЭ), который начался четыре года назад. Отмечая возросшее признание важности ядерной безопасности после аварии на АЭС Фукусима, он констатировал, что в рамках инициативы ОКЯЭ удалось объединить различные заинтересованные стороны, включая гражданское общество, вокруг общей цели укрепления ядерной безопасности в Европе без ущерба для различных позиций сторон, заинтересованных в развитии ядерной энергетике.

13. Г-н Делалонд сказал, что цель этой инициативы ОКЯЭ состояла в изучении возможностей и условий для информирования и участия общественности в Европе как средства, способствующего укреплению ядерной безопасности в регионе. Нынешняя встреча, представляющая собой конференцию по подведению итогов ОКЯЭ, подытожит уроки, извлеченные в ходе процесса, и рассмотрит возможные меры для расширения общественного участия в ядерной деятельности.

14. Оратор поблагодарил ГД-Энергетика и Целевую группу Орхусской конвенции за содействие в организации встречи, а Министра экологии Франции, Министра иностранных дел Франции, Французское управление по ядерной безопасности и Французский институт радиационной защиты и ядерной безопасности за их постоянную поддержку процесса ОКЯЭ.

15. Г-жа Блом-Хибер сказала, что процесс ОКЯЭ обеспечил получение представления о практической реализации Орхусской конвенции в ядерной области в различных государствах – членах ЕС, в том числе как о существующих вызовах, так и о передовой практике. Таким образом, процесс помог выявить возможные шаги для достижения прогресса в будущем как в странах – членах ЕС, так и в соседних странах. В то время, как совещания на уровне ЕС имеют свою собственную ценность, было еще более важно укрепить национальные инициативы, такие как национальные круглые столы в рамках процесса ОКЯЭ, уже проведенные в семи странах.

16. Она указала, что нынешнее совещание должно помочь продемонстрировать, что уже было достигнуто и что еще предстоит сделать, особенно на национальном уровне. Участникам было предложено рассмотреть вопрос о том, как национальные инициативы, такие как круглые столы в рамках процесса ОКЯЭ, могут послужить основой для эффективного процесса участия общественности в будущем, например в рамках двусторонних партнерских отношений, и, возможно, с помощью АНКЛИ и Европейской комиссии. Она предложила участникам рассмотреть возможности создания стабильной финансовой основы для обеспечения продолжения осуществления национальных инициатив.

17. Г-н Андре Мордан, вице-президент Секции ЕЭСК по транспорту, энергетике, инфраструктуре и информационному обществу Европейского экономического и социального комитета (ЕЭСК), сказал, что ЕЭСК решительно поддерживает прозрачность и проведение дискуссий по вопросам энергетике в целом и ядерной энергетике в частности; ЕЭСК в своей деятельности руководствуется следующими принципами: энергия должна быть доступна для всех, а энергетика – безопасной, устойчивой и конкурентоспособной. Ядерная безопасность и обращение с радиоактивными отходами остаются источником беспокойства общественности.

18. Хотя Орхусская конвенция помогала решать упомянутые проблемы, при ее реализации до сих пор приходится сталкиваться с многочисленными трудностями, особенно в странах, где демократическая система еще не полностью сложилась. В этом отношении круглые столы в рамках процесса ОКЯЭ облегчали обмен передовым опытом между участниками из разных стран. ЕЭСК будет продолжать свои усилия, направленные на усиление прозрачности и общественного участия в атомной энергетике, например, в рамках Европейского ядерного энергетического форума и путем организации целевых конференций. Круглые столы в рамках процесса ОКЯЭ также могут служить моделью для применения в других отраслях энергетике за пределами ядерной области.

В. Обзор последних и предстоящих изменений в законодательстве Европейского союза

19. Г-жа Блом-Хибер представила обзор Директивы по ядерной безопасности³ и Директивы по радиоактивным отходам⁴. Обе директивы содержат положения о прозрачности и требуют от государств – членов ЕС проведения самооценки и международных экспертных обзоров по крайней мере раз в десять лет.

³ Директива Совета 2009/71/Euratom от 25 июня 2009 года о создании структуры Сообщества по вопросам ядерной безопасности и ядерных установок.

⁴ Директива Совета 2011/70/Euratom от 19 июля 2011 года о создании структуры Сообщества по вопросам ответственного и безопасного обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами.

Хотя в Директиве по ядерной безопасности в настоящее время рассматривается только вопрос о доступе к информации, Директива по радиоактивным отходам охватывает как доступ к информации, так и участие общественности в процессе принятия решений. Перенос положений Директивы по радиоактивным отходам государствами – членами ЕС в национальное законодательство должен был быть завершен к августу 2013 года, в то время как национальные программы должны были быть введены в действие к августу 2015 года.

20. Г-н Адам Даниэль Надь из Генерального директората по окружающей среде сообщил о предложении Европейской комиссии произвести пересмотр Директивы по ОВОС⁵. Этот пересмотр станет первым существенным пересмотром с момента принятия Директивы в 1985 году, и, таким образом, при его проведении будут приняты во внимание значительные правовые, политические и технические факторы, существующие в настоящее время.

21. При проведении обзора следует обеспечить более эффективное применение Директивы, а также отразить текущие экологические и социально-экономические приоритеты и задачи. Следует укрепить имеющиеся отношения к качеству элементы Директивы, упростить процедуры и повысить согласованность политики и синергизм с другим законодательством ЕС и документами международного права. В отношении участия общественности предлагаемые изменения в пересмотренной Директиве устанавливают для консультаций с общественностью временные рамки продолжительностью от 30 до 60 дней с возможностью 30-дневного продления. Оценки воздействия на окружающую среду должны будут включать резюме замечаний, полученных от общественности, а также пояснения о том, как комментарии были включены в документы или учтены иным образом.

III. Основные результаты круглых столов по Орхусской конвенции и ядерной энергетике (ОКЯЭ)

22. Заседание проходило под председательством г-на Жака Репуссара, Генерального директора Института радиационной защиты и ядерной безопасности (ИРЗЯБ), Франция.

A. Обзор процесса проведения круглых столов по ОКЯЭ

23. Г-н Мишель Деме, АНКЛИ, представил обзор по инициативе ОКЯЭ. Процесс ОКЯЭ, организованный в 2008 году АНКЛИ и ГД-Энергетика для оценки реализации Орхусской конвенции в ядерной сфере в Европе, свел вместе широкий круг заинтересованных сторон, в том числе институциональных субъектов (регулирующие органы, операторы и эксперты), избранных должностных лиц и организаций гражданского общества, участвующих в ежедневном мониторинге гражданской ядерной деятельности на местном, национальном и европейском уровнях. Было проведено четыре европейских тематических круглых стола, на которых присутствовали участники из 19 стран.

24. В рамках процесса ОКЯЭ были рассмотрены препятствия и передовая практика в отношении доступа к информации и участия общественности в

⁵ Директива 2011/92/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду.

ядерных вопросах. Процесс продемонстрировал, что расширение доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений способствовало повышению качества и реализации решений, касающихся ядерной безопасности. Процесс также показал, что Орхусская конвенция обеспечивает условия для создания системы поддержки для различных заинтересованных сторон для совместной работы в целях улучшения ядерной безопасности без ущерба для их позиций по ядерной энергетике.

В. Круглый стол по вопросу обращения с радиоактивными отходами в рамках ОКЯЭ

25. Г-жа Клэр Мэйс, "Симлог" (Франция), сообщила о проведении первого Европейского круглого стола по вопросу управления радиоактивными отходами в рамках ОКЯЭ (УЯО), состоявшегося 8 и 9 апреля 2010 года в Люксембурге⁶. Круглый стол собрал 80 участников из 14 государств – членов ЕС и Украины, и на нем были обсуждены тематические исследования, подготовленные в Бельгии, Венгрии, Словении, Соединенном Королевстве, Франции, Чешской Республике и Швеции.

26. В результате обсуждения за круглым столом был сделан вывод, что практическая реализация положений Орхусской конвенции в области УЯО потребует глубоких культурных изменений как в учреждениях, так и в гражданском обществе. Участники круглого стола сообщили о частых отказах со стороны институциональных структур в доступе к информации по запросам общественности. Достижение более широкого участия в УЯО потребует вовлечения всех основных категорий заинтересованных сторон. Хотя проявление доброй воли со стороны институционального сообщества следует приветствовать, само по себе оно не будет достаточным.

27. Долгосрочным фактором, способствующим более эффективному осуществлению Конвенции, явится формирование устойчивого участия общественности на постоянной основе. Участие общественности, однако, не могло быть обеспечено на директивной основе, скорее следует оказывать поддержку для его органического развития.

28. Такая поддержка может включать в себя четкие юридические обязательства о доступе к информации и участии общественности, разумные сроки, финансовую помощь и доступ к экспертизе. Требование государств для членов ЕС о перенесении Директивы по радиоактивным отходам в национальное законодательство до 23 августа 2013 года предоставляло своевременную возможность проверить осуществление Конвенции в этих странах.

С. Круглый стол по вопросу о доступе к опыту и повышении компетентности в рамках ОКЯЭ

29. Г-н Франсуа Роллинжер, ИРЗЯБ (Франция), сообщил о проведении второго Европейского круглого стола в рамках процесса ОКЯЭ, на котором были рас-

⁶ <http://www.anccli.fr/Europe-International/ACN-Aarhus-Convention-Nuclear/European-round-tables-Tables-roudes-europeennes/First-European-round-table-Application-of-the-Aarhus-Convention-to-the-field-of-radioactive-waste-management>.

смотрены вопросы доступа к опыту и повышения компетентности⁷. Круглый стол, на котором присутствовали 60 участников из 12 стран – членов ЕС, Беларуси и Украины, был проведен 20 и 21 января 2011 года в Люксембурге. На нем было отмечено, что доступ к опыту и компетенции на раннем этапе являются предпосылками для эффективной реализации первых двух основных направлений работы по Конвенции. Навыки посредничества должны содействовать диалогу между экспертами и гражданским обществом. Для достижения этой цели потребуется: а) доступ общественности ко всем существующим исследованиям для того, чтобы она имела возможность оценить имеющиеся знания и доводы; б) текущее взаимодействие между гражданским обществом и экспертами для создания доверия и содействия обмену информацией; в) наличие посредников и "нейтральной третьей стороны"; и d) результаты консультаций с общественностью для обеспечения эффективного влияния на принятие решений с разъяснениями общественности того, как их комментарии были должным образом приняты во внимание.

D. Круглый стол по ядерным катастрофам и послеаварийным ситуациям в рамках процесса ОКЯЭ

30. Г-н Стефан Бод, "Мутадис", сообщил о третьем Европейском круглом столе в рамках процесса ОКЯЭ, на котором обсуждались действия в случае ядерных катастроф и в послеаварийных ситуациях⁸. Круглый стол, на котором присутствовали 75 участников из 15 стран – членов ЕС, а также Беларуси, России, Украины и Японии, был проведен 15–16 февраля 2012 года в Люксембурге.

31. Чернобыльская и фукусимская аварии показали, что сложность ядерных аварийных ситуаций растет очень быстро. Ключевым условием для эффективного доступа к информации и участия общественности в обеспечении послеаварийной готовности и организации деятельности является создание благоприятных условий для внесения гражданского обществом своего вклада в обеспечение качества послеаварийных решений. Совместное использование различных источников информации и знаний, в том числе со стороны гражданского общества, является необходимым как на этапе подготовки, так и во время самой чрезвычайной ситуации.

32. Для содействия обмену информацией и сотрудничеству между заинтересованными сторонами необходимы технические средства на всех уровнях, в том числе средства, которые могут помочь местным субъектам деятельности оценить потенциальные последствия аварии на своей территории для их учета в послеаварийной подготовке на региональном и национальном уровне.

33. Также потребуются средства для обеспечения быстрого обмена информацией и результатами анализа между институциональными экспертами в рамках послеаварийных мер и другими институциональными экспертами и экспертами гражданского общества. Такие средства также окажутся необходимыми для облегчения вклада гражданского общества в принятие решений по послеаварийным мерам на местном, региональном, национальном и европейском уровнях

⁷ <http://www.anccli.fr/Europe-International/ACN-Aarhus-Convention-Nuclear/European-round-tables-Tables-ronde-europeennes/Second-European-round-table-Access-to-expertise-and-competence-building>.

⁸ <http://www.anccli.fr/Europe-International/ACN-Aarhus-Convention-Nuclear/European-round-tables-Tables-ronde-europeennes/Troisieme-Table-Ronde-Europeenne-contexte-d-un-accident-nucleaire-avec-des-consequences-durables-Nouveaux-defis-apres-Fukushima>.

(например, в отношении подготовленности крупных городских районов реагировать на ситуации, связанные с загрязнением). Участие общественности в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям и ликвидации их последствий не должно ограничиваться участием в формальных процедурах принятия решений, а должно позволять всем участникам рассматривать вопросы и совместно разрабатывать стратегии.

34. Ключевой вопрос заключается в том, как способствовать обеспечению готовности пока авария еще не произошла, и, следовательно, не имеет высокой приоритетности в повестке дня заинтересованных субъектов. Обсуждавшиеся в этой связи средства включали моделирование и повышение осведомленности (например, инструмент OPAL во Франции), средства проведения многостороннего диалога (например, методологическая структура EURANOS) и включение гражданского общества в анализ многообразия рисков (например, государственно-частное сотрудничество в Финляндии в отношении создания запасов).

Е. Круглый стол по ядерной безопасности в рамках процесса ОКЯЭ

35. Г-н Ив Леро, АНКЛИ, сообщил о четвертом Европейском круглом столе в рамках процесса ОКЯЭ, на котором обсуждался вопрос о ядерной безопасности⁹. Круглый стол, на котором присутствовали 125 участников из 16 стран – членов ЕС и Беларуси, России и Украины, был проведен 4–5 декабря 2012 года в Люксембурге. В ходе круглого стола была подчеркнута необходимость обеспечения доступа к информации и участия общественности на всех этапах жизненного цикла ядерных объектов (например, выбор расположения, строительство, эксплуатация, периодические обзоры, продление срока службы, вывод из эксплуатации и т.д.).

36. Многое еще предстоит сделать для обеспечения систематического подхода к доступу к информации и участию общественности в области ядерной безопасности в регионе. В некоторых странах участие общественности в решении вопросов ядерной безопасности развивается в благоприятном направлении, в других же потенциальный вклад общественности был затруднен и даже не поощрялся. Как институциональные субъекты, так и гражданское общество призвали к гармонизации стандартов и практики в регионе.

37. В ходе круглого стола обсуждалось, что можно сделать для создания условий для участия общественности, чтобы оно стало четвертым базовым элементом ядерной безопасности (регулятор, оператор, организации технической поддержки, гражданское общество). Участники круглого стола поддержали предложение о создании сети по наблюдению за прозрачностью в ядерной области, объединяющей НПО и других представителей общественности, занимающихся вопросами ядерной безопасности на местном, национальном и европейском уровнях¹⁰.

⁹ <http://www.anccli.fr/Europe-International/ACN-Aarhus-Convention-Nuclear/European-round-tables-Tables-rondes-europeennes/Quatrieme-Table-Ronde-Europeenne-surete-nucleaire>.

¹⁰ <http://www.anccli.fr/Europe-International/Nuclear-Transparency-Watch>.

IV. Проблемы, возникшие при осуществлении Орхусской конвенции в ядерной области, и возможная передовая практика для их решения

38. Заседание проходило под председательством г-на Кирни, и обсуждение различных тем было организовано в формате "открытого пространства". Участники могли в любое время свободно переходить от одной темы к другой.

A. Установление заинтересованной общественности

39. Пункт 2 статьи 5 Конвенции дает весьма широкое определение "заинтересованной общественности", охватывающее тех, кто может быть затронут или заинтересован в принятии решений. Фукусимская авария показала, что круг заинтересованной общественности может быть гораздо шире, чем считали ранее. Он также может расширяться с течением времени: публичное обсуждение и повышенное внимание СМИ обычно с пользой повышают осведомленность общественности, потенциально увеличивая число лиц, осознавших, что они могут быть затронуты принимаемыми решениями или заинтересованы в их принятии. Например, людям, живущим рядом с предлагаемым маршрутом транспортировки радиоактивных отходов, часто необходимы информация и знания, чтобы понять, что они входят в число заинтересованной общественности.

40. Легитимность обычно применяемого теми, кто принимает решения, подхода "сверху–вниз", при котором они заранее решают для себя, какие слои общественности являются заинтересованными, ставится под сомнение. Скорее, заинтересованной общественностью должна считаться та общественность, которая является обеспокоенной. Согласно французскому законодательству, граждане несут ответственность за свою собственную безопасность и, следовательно, имеют право на доступ к информации и участие в принятии решений, касающихся их безопасности, а регулирующие органы, операторы и компетентные органы должны помогать им реализовывать эти права.

41. Будущие поколения будут затронуты решениями по ядерным вопросам, принимаемым сегодня, но сейчас не существует возможности узнать их мнение. И хотя будущие поколения должны по праву считаться частью "заинтересованной общественности", пока еще разработано мало инструментов для учета их мнения.

42. Обсуждались проблемы репрезентативности и представительной демократии в противопоставлении демократии прямого участия. Была отмечена важность существования многосторонних комитетов. Такие комитеты должны быть открыты не только для ученых и представителей общественных организаций, но и для заинтересованных членов широкой общественности.

B. Конфиденциальность и эффективный доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений

43. Было указано, что во многих странах после того, как власти устанавливали, что часть документа носит конфиденциальный характер, весь документ становился неразглашаемым. Это противоречит пункту 6 статьи 4 Конвенции, требующему отделения информации, не подлежащей раскрытию, от остальной информации, которая подлежит раскрытию. Практика ИРЗЯБ (Франция) состоит в

поэтапном рассмотрении каждого из его докладов для определения того, что может быть раскрыто, и того, что раскрывать нежелательно.

44. Опасность терроризма и угрозы национальной безопасности все чаще приводятся в качестве оснований для отказа в раскрытии информации, имеющей отношение к принятию решений в ядерной сфере, хотя участники поставили под сомнение связь с национальной безопасностью в большинстве случаев отказа на запросы. Кроме того, исключения в пункте 4 статьи 4 Конвенции, касающиеся коммерческой или промышленной информации и прав интеллектуальной собственности, применяются неправильно и чрезмерно. Было подчеркнуто, что властям следует отдавать приоритет общественным интересам в области охраны здоровья и безопасности над утверждениями подрядчиков о конфиденциальной деловой информации.

45. В ряде стран, в том числе в Беларуси, Словакии и Чешской Республике, ядерная деятельность покрывается конкретным ядерным правом и, таким образом, находится в своей собственной правовой сфере и не подпадает под действие Конвенции. Доступ к информации по ядерным вопросам, например к предоперационным и операционным докладам по вопросам безопасности, не разрешается на том основании, что они не содержат "экологической информации". Была выражена озабоченность по поводу того, что такое законодательство также использовалось для лицензирования ядерной деятельности без надлежащего участия общественности в соответствии со статьей 6 Конвенции. Польша, как сообщается, также рассматривает возможность принятия такого закона.

46. Было подчеркнуто, что доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений, должен означать именно это. Это касается не только содержания доклада об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), но и всей необходимой информации, включая информацию о предлагаемом дизайне, технических характеристиках, спонсорах и безопасности. Указывалось, что по проектам Темелин (Чешская Республика) и заводу "Пакс" (Венгрия) общественности было сообщено, что будут построены реакторы и указан возможный диапазон их мощности, но не был сообщен тип реакторов или их фактическая мощность. В доступе к информации о безопасности этих объектов, согласно сообщениям, было отказано. Непредоставление такой информации, которая явно имела отношение к принятию решений, не позволило общественности в полной мере участвовать в этом процессе.

С. Участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности (для нового строительства, вывода из эксплуатации, обращения с радиоактивными отходами и т.д.)

47. Было отмечено, что в то время как для деятельности вне ядерного сектора передовая практика в отношении "участия общественности уже на самом раннем этапе" может означать этап предварительной оценки или определения охвата ОВОС, такой подход окажется запоздалым для того, чтобы обеспечить участие общественности уже на самом раннем этапе в отношении новой атомной электростанции или реактора, поскольку к тому времени политическое решение построить новый объект уже будет принято. Для обеспечения участия общественности уже на самом раннем этапе национальное законодательство должно четко требовать участия общественности на всех этапах принятия решений о ядерной деятельности, в том числе при разработке национальных энергетиче-

ских стратегий и политики, а также при принятии законодательства для ядерной области.

48. Ситуации, когда может иметь место "участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности", могут отличаться в зависимости от того, принимается ли решение в связи с новым строительством, выводом из эксплуатации или УЯО. Для нового строительства ситуация, когда "открыты все возможности", может существовать, когда правительство рассматривает возможность расширения своих ядерных мощностей или принимает решение о будущей структуре энергетики страны. Напротив, в случае загрязненного участка или вывода из эксплуатации территория или объект уже будут существовать, и поэтому набор возможностей будет уже и обязательно связан с конкретным местом или объектом.

49. Органы власти должны обеспечивать для общественности прозрачность всех рассматриваемых вариантов, причем таким образом, чтобы общественность могла сразу понимать, какие варианты не являются прозрачными. Это помогло бы общественности сделать свои замечания более целенаправленными, а также предоставило бы возможность выдвинуть новые варианты, которые, возможно, не были учтены.

50. Было отмечено, что в различных странах существовало весьма разное политическое отношение к участию общественности. В некоторых странах директивные органы рассматривали участие общественности как серьезную угрозу, сводя к минимуму возможности для участия общественности до процедурного минимума. Сообщалось, что в некоторых странах Восточной Европы первая возможность для участия общественности предоставлялась уже после принятия постановления правительства о строительстве новой атомной электростанции. Это означало, что "участие общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности", не могло состояться, потому что постановление фактически закрывало многие потенциальные варианты. Напротив, опыт некоторых других стран продемонстрировал дух подлинного сотрудничества, когда участие общественности рассматривалось лицами, принимающими решения, в качестве реального вклада в этот процесс.

51. Передовая практика, призванная гарантировать вовлечение общественности на раннем этапе, должна обеспечить создание механизмов для постоянного участия общественности. Во Франции с помощью законодательства были созданы местные информационные комиссии (МИК), выступающие в различных регионах в роли постоянно действующих многосторонних органов, вносящих свой вклад в решение вопросов ядерной энергетики.

52. Были высказаны различные мнения о достоинствах референдумов по ядерной деятельности. Формат "да/нет" не обязательно означает, что публика имела возможность рассмотреть всю соответствующую информацию и сформировать обоснованное мнение по комплексу вопросов, связанных с принятием решений по ядерной проблематике. В Финляндии и Швеции муниципалитет, в котором предлагается расположить новую ядерную установку, имеет право вето по отношению к такому предложению. Право вето, однако, применяется только к конкретному муниципалитету, а соседние муниципалитеты, которые в случае аварии также могут оказаться затронутыми, не имеют такого права.

53. Понятие "когда открыты все возможности" должно означать, что общественность может оказать заметное влияние на процесс принятия решения, т.е. возникает вопрос, было ли бы окончательное решение другим, если бы общест-

венность не принимала участия. У общественности часто остается впечатление, что она не оказала особого влияния на принятие решений в ядерной сфере.

54. Было высказано мнение, что для того, чтобы подчеркнуть важность обязательства по Конвенции о том, что участие общественности должно происходить, когда остаются открытыми все варианты, Комитет по соблюдению Орхусской конвенции мог бы, в случаях когда этого явно не произошло, рекомендовать соответствующей Стороне отменить решение, разрешающее деятельность, и повторить процедуру при эффективном участии общественности.

D. Изменение или расширение существующих видов деятельности

55. Обсуждался опыт участия общественности в связи с различными типами изменений или расширения существующих видов деятельности в ядерной области, в том числе продление срока службы установки (ПССУ), изменение мощности и долгосрочное УЯО.

1. Продление срока службы установки

56. Было подчеркнуто, что решения о ПССУ должны подлежать полномасштабной ОВОС с участием общественности и надлежащим рассмотрением альтернатив.

57. Были сформулированы следующие общие рекомендации в отношении ПССУ:

а) Европейской группе регуляторов ядерной безопасности (ЭНСРЕГ) следует стремиться к установлению сотрудничества в области регулирования в отношении участия общественности в принятии ключевых решений, в том числе по ПССУ;

б) Орхусская конвенция должна четко просигнализировать, что ПССУ необходимо проводить при участии общественности. Аналогичным образом Конвенция Эспо должна установить необходимость проведения трансграничной ОВОС при ПССУ. ОВОС и процедуры участия общественности должны включать надлежащее рассмотрение альтернатив ПССУ, включая нулевой вариант (т.е. возможность непроведения деятельности вообще); и

с) правительствам следует обеспечить, чтобы при разработке национальной энергетической стратегии вопрос о ПССУ решался при участии общественности.

2. Управление радиоактивными отходами

58. Было отмечено, что вопросы, связанные с долгосрочным УЯО, представляются гораздо более сложными, чем те, которые обычно учитываются при принятии решения о строительстве новой атомной электростанции, хотя на самом деле они также должны быть частью последнего решения.

59. Было рассмотрено недавнее обсуждение общественностью вопроса о предполагаемом строительстве в Бюре, Франция, хранилища радиоактивных отходов высокого и среднего уровня. Объект в Бюре было предложено построить на основе принципа "реверсивности" для первых 100 лет его существования, чтобы обеспечить будущим поколениям возможность извлечения отходов, если будут найдены более удовлетворительные способы хранения высокораз-

диоактивных материалов. Участники встречи заявили, что любое решение в дальнейшем о герметизации объекта следует рассматривать как изменение, требующее полного участия общественности. Только потому, что одна часть деятельности не произойдет в течение длительного времени (например, решение о герметизации объекта), она не должна исключаться из текущего обсуждения, поскольку составляет неотъемлемую часть деятельности.

3. Изменение мощности

60. Обсуждался вопрос о применении Конвенции к проектам, которые развивались или изменялись после проведения ОВОС (и участия общественности), например, если впоследствии было решено построить другую модель реактора, чем та, которая предлагалась изначально.

61. Даже если новый реактор будет иметь меньшую мощность, должна быть проведена новая процедура ОВОС с участием общественности на основе конкретных спецификаций. Новая процедура должна также включать нулевой вариант среди альтернатив, по которым запрашивалось мнение общественности.

Е. Роль разработчиков проектов в обеспечении участия общественности

62. Было сообщено, что разработчики проектов в некоторых странах практически не уделяют внимания участию общественности. Иногда это связано с отсутствием четких требований в национальном законодательстве, но даже там, где установлены правовые требования, участие общественности может оказывать незначительное влияние на принимаемые решения.

63. Ядерная деятельность все чаще проводится на основе двусторонних соглашений между соседними странами (например, Российская Федерация – Казахстан), что создает проблемы для эффективного участия общественности в соответствии с Конвенцией. Во многих странах орхусским национальным координационным центрам не хватало потенциала или ресурсов для надлежащего контроля за доступом к информации и участием общественности в ядерной области, а в отношении доступа к правосудию также существует много проблем, особенно в Центральной Азии. НПО не хватает потенциала, финансовых ресурсов и государственной поддержки для защиты своих экологических прав. А суды, хотя и являются теоретически независимыми, часто становятся на сторону правительства и разработчика.

64. Что касается роли разработчиков, то было рекомендовано следующее:

а) в рамках Конвенции следует разработать руководство по участию общественности в ядерной области с применением странового подхода, в том числе руководство по роли разработчика;

б) разработчики должны гарантировать наличие у общественности информации различного уровня сложности для удовлетворения различных потребностей (например, от простых, типа брошюр, до подробной технической информации), поскольку чем больше дополнительной информации у общественности, тем меньше будет степень недоверия с ее стороны;

в) исключения в пункте 4 статьи 4 Конвенции, в том числе касающиеся общественной безопасности, коммерческой информации и прав интеллектуальной собственности, должны толковаться ограничительно с учетом заинтересованности общественности в раскрытии этой информации и возможности то-

го, что такая информация относится к возможным выбросам в окружающую среду;

d) в отношении ядерных проектов, подпадающих под действие Конвенции, разработчики должны быть обязаны организовать по крайней мере одно публичное слушание;

e) если ядерный проект будет финансироваться за счет международных финансовых институтов, то такой институт должен потребовать от разработчика представления доказательств о выполнении требований Конвенции. Для контроля выводов ОВОС должны назначаться независимые эксперты;

f) при подготовке выводов и вынесении рекомендаций в случае несоблюдения Комитет по соблюдению Орхусской конвенции может выносить рекомендации различного уровня (например, настоятельно рекомендуется, рекомендуется) и осуществлять мониторинг с участием заинтересованной общественности для определения того, насколько его рекомендации были соблюдены в данном конкретном случае.

Е. Порядок участия заинтересованной общественности из соседних или расположенных ниже по течению стран

65. Было сообщено о наличии ряда проблем, касающихся участия заинтересованной общественности из соседних или расположенных ниже по течению стран в принятии решений в ядерной области, в том числе:

a) общественность зачастую не уведомлялась надлежащим образом или ей не сообщали о предлагаемой ядерной деятельности в соседних странах;

b) отчеты об ОВОС оказывались поверхностными или в них не хватало важной информации, например в них не рассматривались должным образом альтернативы (включая нулевой вариант), а также риски и потенциальные последствия крупной аварии. В некоторых случаях в отчетах об ОВОС не хватало ключевой информации, которая касалась процесса принятия решений и к которой общественность должна иметь доступ в целях эффективного участия, например о генерируемой мощности предлагаемого нового реактора;

c) практика стран в отношении перевода документов для затронутых стран была различной. В некоторых странах перевод не был предоставлен; в некоторых было переведено только техническое резюме ОВОС, а в других был переведен полный отчет об ОВОС. Европейский банк реконструкции и развития требует перевода всего документа об оценке экологического и социального воздействия на язык затрагиваемой страны;

d) правительство затрагиваемой страны часто не обеспечивает никаких механизмов или помощи своей общественности для ее участия, если само правительство решило не участвовать в процедуре трансграничной ОВОС. Общественности в таких случаях приходится участвовать в соответствии с законодательством страны происхождения, что приводит к возникновению множества препятствий, включая языковые проблемы, удаленность и путевые расходы по поездке на слушания;

e) по предлагаемой ядерной деятельности часто поступает очень большое количество замечаний от общественности (например, по предложенным реакторам Темелин 3 и 4 (Чешская Республика) поступило около 50 000 комментариев; по предложенным реакторам Моховце 3 и 4 (Словакия) –

около 80 000 комментариев). Это имело серьезные временные и ресурсные последствия для страны происхождения и затрагиваемой страны, поскольку все они должны были быть обработаны и должным образом учтены, а некоторые сначала потребовалось перевести;

f) временные рамки для участия общественности из затронутых стран, а также для государственных органов для обработки и должного учета их участия зачастую оказывались слишком узкими;

g) сложность трансграничных процедур участия общественности часто усугубляется административной практикой затрагиваемых стран и/или страны происхождения, в которой не уделяется внимания участию общественности;

h) в окончательных решениях не принимались во внимание замечания общественности из затрагиваемых стран;

i) отсутствовали четкие процедуры для доступа общественности затрагиваемой страны к правосудию для оспаривания решения, принятого в стране происхождения.

66. Вопросы, требующие дальнейшего рассмотрения, включали следующие:

a) Каким образом может эффективно информироваться общественность потенциально затрагиваемых стран?

b) Какие меры можно было бы применить для более эффективного содействия четкому и эффективному участию общественности затрагиваемых стран?

c) Как на практике заинтересованная общественность затрагиваемой страны может получить доступ к правосудию в соответствии с пунктом 2 статьи 9?

67. Рекомендации участников в отношении мер по участию общественности затрагиваемых стран включали следующее:

a) следует применять принцип "платит загрязнитель";

b) учитывая потенциальное трансграничное воздействие, Сторонам Орхусской и/или Конвенции Эспо, намеревающимся построить новый ядерный объект, следует в качестве надлежащей практики, проинформировать об этом все государства – члены ЕС и Стороны Орхусской конвенции;

c) информацию для общественности следует распространять по принципу "сверху вниз" (центральное правительство/федеральные правительства/районы/города/представители общественности);

d) полный отчет об ОВОС следует перевести на государственный язык пострадавшей страны и, желательно, на английский язык;

e) общественные слушания следует провести во всех затрагиваемых странах;

f) четкие процедуры следует согласовывать заранее между страной происхождения и потенциально затрагиваемыми странами. Такие согласования могли бы проводиться по конкретному виду деятельности или, предпочтительно, на постоянной основе;

g) если затрагиваемая страна участвует в процедуре трансграничной ядерной ОВОС, то ей следует обеспечить эффективные возможности для участия своей общественности, например, путем уведомления общественности о

планируемой деятельности, предоставления для общественности возможности изучить всю информацию, касающуюся принятия решений, и препровождения в страну происхождения всех полученных замечаний общественности.

G. Должный учет результатов участия общественности

68. Хотя наличие четких процедур является предпосылкой для эффективного участия общественности, они не являются его гарантией. Даже там, где лица, принимающие решения, юридически обязаны учитывать мнение общественности, для этого может существовать недостаточная политическая воля, в результате чего участие общественности окажется лишь формальностью, мало влияющей на принимаемые решения.

69. Было сообщено, что некоторые страны, например Беларусь и Украина, до сих пор не внесли в национальное законодательство четкие требования в отношении эффективного участия общественности. Некоторые участники утверждали, что заинтересованная общественность должна иметь право приостанавливать процесс принятия решений или отменять его, если их права в соответствии с Конвенцией окажутся нарушенными. Это вызвало дискуссию о том, должна ли общественность обладать правом вето, причем аргументы высказывались и за и против такого права. Некоторые считали, что таким правом легко злоупотребляют в странах, не имеющих демократических традиций или эффективных правоприменительных механизмов.

70. Были определены следующие вопросы для дальнейшего рассмотрения:

- a) как расширить возможности органов государственной власти, и в частности местных органов власти, чтобы должным образом учитывать вклад общественности;
- b) как должным образом учитывать замечания общественности, когда они оказываются особенно многочисленными;
- c) как подходить к мнениям, которые представляются не относящимися к делу или недостаточно обоснованными (и кто должен это определять);
- d) как организовать эффективное участие общественности по вопросам, требующим значительных технических знаний;
- e) как лучше всего обеспечить обратную связь с участниками в отношении итогов консультаций.

71. Надлежащей практикой для органов власти в целях должного учета была бы подготовка таблицы, содержащей все полученные замечания общественности с указанием того, были они учтены в решении или нет (например, при разработке Национального плана действий в области окружающей среды в Украине). Европейская комиссия, в дополнение к своей практике подготовки "зеленого" и "белого" документов, включающих обзор общественного мнения на ранней стадии принятия решений, также организовала консультации с общественностью в режиме онлайн и подготовила доклад, обобщающий представленные замечания. Для обеспечения повторной проверки качества решения специальный орган Комиссии произвел обзор доклада о консультациях.

72. Обмен национальным опытом между странами способствовал улучшению практики участия общественности во всем регионе. ГД-Энергетика предложил возможность создания центра знаний по участию общественности в энергетической сфере, цель которого могла бы включать продвижение таких

обменов. Можно было бы также рассмотреть вопрос о создании целевой группы по участию общественности в ядерной сфере в рамках Орхусской конвенции, хотя было отмечено, что следует избегать дублирования усилий между игроками в одной и той же области.

73. Что касается национального уровня, то было сказано, что НПО и лицам, принимающим решения в некоторых странах, следует научиться лучше владеть навыками коммуникации. НПО следует увеличивать объем накопленных знаний, чтобы обеспечить высокое качество подготавливаемых материалов, и продемонстрировать лицам, принимающим решения, преимущества учета мнения общественности. В свою очередь, другим участникам следует расширять свои знания об Орхусской конвенции, в частности о ее положениях об участии общественности.

V. Открытые консультации по проекту рекомендаций Орхусской конвенции об участии общественности в принятии экологически значимых решений

74. Г-н Кирни представил обзор разработки проекта рекомендаций об участии общественности в принятии экологически значимых решений, подготавливаемых под эгидой Целевой группы. Г-н Ендроска, консультант, оказывающий помощь Целевой группе, представил ряд вопросов, поднятых в комментариях к предыдущему проекту, и предложил участникам представить устные замечания по нынешнему проекту. Участникам также было предложено направлять письменные замечания в секретариат до 15 апреля 2013 года. Все полученные замечания будут учтены при подготовке четвертого проекта рекомендаций, который должен быть подготовлен до шестнадцатой сессии Рабочей группы Сторон Конвенции.

VI. Круглый стол по переходным стратегиям, направленным на усиление информирования общественности и ее участия в ядерной деятельности на национальном уровне

75. Г-н Делалонд, председатель АНКЛИ, председательствовал на заседании, в ходе которого представители органов власти, заинтересованных сторон и эксперты представили наиболее значимые инициативы на национальном уровне в рамках инициативы ОКЯЭ. Также были представлены несколько других европейских инициатив по вопросам участия общественности в ядерной деятельности.

A. Франция

76. Г-н Николя Шантрэн, Министерство экологии, устойчивого развития и энергетики (Франция), и г-н Анри Револь, ВКПИЯБ (Франция), сообщили о результатах французского национального круглого стола. Были предоставлены обзор политики Франции по участию общественности в области ядерной деятельности, а также цели, состав и компетенция ВКПИЯБ – многостороннего органа высокого уровня, занимающегося вопросами информации, проведения консультаций и обсуждений о рисках и последствиях деятельности в ядерной

области, который был создан на основе французского Закона 2006 года о прозрачности и ядерной безопасности.

77. В работе национального круглого стола, проводившегося под совместным председательством ВКПИЯБ и АНКЛИ, приняли участие около 100 представителей, в том числе гражданского общества, органов государственной власти, экспертов и операторов. В начале 2010 года были созданы три рабочие группы, которые начали проводить заседания в середине 2010 года. Первая группа под совместным руководством АНКЛИ и ВКПИЯБ рассматривала "процесс выбора мест для размещения низкоактивных долгоживущих радиоактивных отходов". Вторая группа под совместным руководством "Гринпис" и Французского управления по ядерной безопасности рассматривала вопрос о "доступе общественности к информации и участии в принятии решений". Третья группа под совместным руководством ИРЗЯБ и АНКЛИ рассматривала вопрос о том, "какая степень повышения компетентности и доступа к знаниям и опыту необходима для обеспечения подлинного участия". Результаты их работы, включая предложения на будущее, были обсуждены в ходе пленарного заседания трех групп 10 февраля 2012 года. Обсуждения отразили конструктивный дух процесса национальных круглых столов, а выводы рабочих групп были представлены в сводном докладе на пленарном заседании сессии ВКПИЯБ 21 июня 2012 года¹¹.

В. Венгрия

78. Г-жа Жужанна Коритар, Клуб "Энергия" (Венгрия), представила результаты венгерского национального круглого стола. Хотя с 1990-х годов произошло укрепление демократии, пока еще не возникла культура реальной прозрачности, доступ к информации недостаточен, уровень участия общественности стал еще слабее и не существует какого-либо реального диалога. В качестве примеров были приведены доступ к информации и участие общественности в обсуждениях относительно ядерной установки АЭС "Пакс" и серьезный инцидент 2003 года уровня 3 по Международной шкале ядерных событий (INES). Она указала, что инициатива ОКЯЭ является частью "новой эры" в области доступа к информации и участия общественности в Венгрии.

79. Национальный круглый стол был организован при содействии РЭЦ и на нем были представлены четыре группы заинтересованных сторон: лицензиаты/операторы, регуляторы, организации гражданского общества и другие стороны. Круглый стол проводился в два этапа:

- На первом были созданы четыре рабочие группы, каждая из которых состояла из девяти членов, для проведения регулярных встреч с целью выбора тем для рассмотрения и выработки позиционных документов и проектов протоколов.
- На втором этапе было проведено заседание национального круглого стола с участием 22 членов для того, чтобы оценить и прокомментировать документы, подготовленные рабочими группами, и принять окончательные решения по предложенным протоколам.

80. Главным достижением инициативы ОКЯЭ в Венгрии была разработка протокола о доступе к информации, основанная на работе организаций граждан-

¹¹ Имеется по адресу http://www.anccli.fr/content/download/2991/42456/rapport_final_acn_france-1.pdf (на французском языке) и http://www.anccli.fr/content/download/2992/42460/file/english_version_acn_france.pdf (на английском языке).

данского общества. Однако не удалось согласовать аналогичный протокол об участии общественности, поскольку эта тема остается своего рода "табу".

81. Проведение национального круглого стола имело положительные последствия. Оно дало возможность начать национальный диалог, выявить критические вопросы и добиться небольших, но положительных изменений в отношении заинтересованных сторон к обеспечению доступа к информации и участию общественности, все из которых пойдут на пользу осуществлению Конвенции в Венгрии в будущем.

С. Болгария

82. Г-жа Альбена Симеонова, Фонд окружающей среды и сельского хозяйства (Болгария), представила результаты болгарского национального круглого стола. Были проведены два национальных круглых стола. Первый из них состоялся в Софии и был организован Министерством охраны окружающей среды и водных ресурсов 18 октября 2010 года. Около 50 участников круглого стола обменялись опытом и информацией. В результате проведения круглого стола были начаты диалог между заинтересованными сторонами и рассмотрение прозрачности национальной стратегии УЯО. Второй круглый стол был проведен 18 декабря 2012 года на Козлодуйской АЭС. 60 участников круглого стола рассмотрели следующие вопросы:

- а) осуществление Орхусской конвенции в ядерном секторе в Болгарии, в том числе результаты исследования "Информирование общественности и ее участие в ядерной деятельности" (ИОУЯД);
- б) стресс-тесты ЕС и результаты стресс-тестов Козлодуйской АЭС; и
- в) доступ к информации и участие общественности в решении проблем, связанных с отработавшим топливом и УЯО в Болгарии, в том числе с существующими объектами УЯО и будущими хранилищами УЯО.

83. Было обсуждено возможное развитие местного партнерства в целях выбора мест проведения УЯО, вызвавшее значительный интерес со стороны местных властей, но не поддержанное органами, регулирующими деятельность в ядерной области.

84. Были, однако, отмечены небольшие позитивные изменения в позициях сторон в результате проведения круглых столов. Например, НПО смогли продемонстрировать, что они обладают основательными техническими знаниями и в состоянии вступать в дискуссии по вопросам ядерной безопасности без ущерба для своей позиции по ядерной энергии. Что касается будущего, то была выражена надежда, что инициатива проведения национальных круглых столов будет продолжена (по возможности, в рамках инициативы ОКЯЭ). Дальнейший международный обмен опытом окажет положительное воздействие на текущий процесс проведения национальных круглых столов.

Д. Украина

85. Г-жа Зоряна Мищук, МАМА-86 (Украина), представила результаты проведенного в Украине национального круглого стола в рамках инициативы ОКЯЭ, а также обзор доступа к информации и участия общественности в атомной отрасли Украины. Первый национальный круглый стол был проведен в Киеве в 2010 году, а региональный круглый стол в рамках инициативы ОКЯЭ –

в Кировограде в 2012 году. Второй национальный круглый стол на тему "На пути к ядерной и радиационной безопасности через многосторонний диалог" прошел в Киеве в начале 2013 года и был организован МАМА-86 в партнерстве с Государственной инспекцией ядерного регулирования Украины (Госатомрегулирование) при поддержке посольства Швейцарии в Украине. В нем приняли участие 85 представителей различных заинтересованных сторон. В ходе круглого стола были рассмотрены состояние ядерной безопасности в Украине и во всем мире и реализация Орхусской конвенции и Конвенции, принятой в Эспо.

86. Актуальные проблемы обеспечения эффективного доступа к информации и участия общественности в процессе принятия решений в украинском ядерном секторе включали:

а) пересмотр национальной энергетической стратегии (для применения до 2030 года), которая была разработана без эффективного участия общественности или государственной экологической экспертизы;

б) решение о строительстве двух блоков Хмельницкой АЭС, как утверждается, было принято в нарушение Орхусской конвенции и Конвенции Эспо;

в) продление истекающих в 2020 году разрешений на эксплуатацию ядерных блоков электростанции на весь срок их службы;

г) в широком плане органы власти и операторы в основном отрицательно относятся к идее диалога с общественностью. Консультации с общественностью имели в основном формальный характер и проводились без должного учета ее мнения. Заинтересованные стороны занимали крайне поляризованные позиции (НПО против операторов и регулирующих органов), и диалог оказался трудным.

87. Были отмечены два позитивных изменения, касающихся доступа к информации и участия общественности в Украине:

а) улучшение предоставления информации регулятором (например, публикация ежегодного доклада о ядерной и радиационной безопасности и регулярной информации на веб-сайте);

б) создание Госатомрегулированием Украины общественного совета – нового многостороннего консультативного органа на национальном уровне. Первое впечатление говорит о том, что совет станет полезным средством для получения информации, хотя его влияние на процесс принятия решений остается неясным.

88. Что касается будущего, то международное давление могло бы оказаться важным для достижения Украиной прогресса в этой области. Было предложено создать целевую группу по ОКЯЭ в составе заинтересованных сторон, которые принимали участие в предыдущих круглых столах в рамках ОКЯЭ. Эта целевая группа могла бы осуществлять мониторинг законодательства Украины и реализации Орхусской конвенции, способствовать европейскому процессу ОКЯЭ и поддерживать связь с европейскими коллегами.

Е. Словения

89. Г-жа Надя Железник, директор странового отделения Регионального экологического центра для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), Словения, сообщила о процедуре участия общественности в процессе выбора места рас-

положения в Словении могильника низко- и среднеактивных отходов (НСАО). Национальное агентство по УЯО (АРАО) начало процесс выбора площадки в 1997 году. Партнерство на местах было организовано в двух местных общинах (Кршко и Брежице). Место расположения и тип репозитория были подтверждены муниципалитетом Кршко в 2009 году, но муниципалитет Брежице не дал согласия на предполагаемое место. Тем не менее оба местных партнерства были расформированы, что вызвало сильный общественный протест. АРАО обещало обеспечить новые механизмы для участия общественности, но до настоящего времени этого не произошло.

90. В мае 2010 года GLOBE Словении организовало конференцию по ОВОС и процедурам участия общественности в процессе выбора участка для НСАО, в том числе и по реализации Орхусской конвенции. На конференции присутствовало более 70 участников. Оживленное обсуждение выявило наличие двух противоположных точек зрения заинтересованных сторон. АРАО и национальные и местные власти сочли процесс справедливым и построенным на доверии между заинтересованными сторонами. В отличие от этого, местные граждане и НПО считают, что многие вопросы остались нерешенными и что осуществление Конвенции было проблематичным, особенно в отношении доступа к правосудию. Они сочли необходимым продолжение в той или иной форме партнерства на местном уровне для активизации постоянного процесса участия общественности.

91. Г-жа Железник сделала вывод, что следует производить тщательную оценку местного партнерства и должен быть подготовлен долгосрочный план участия общественности в различных этапах разработки проекта могильника НСАО. Она отметила, что GLOBE согласилось вести мониторинг участия общественности в разработке проекта могильника на ежегодной основе, но на сегодняшний день этого еще не было сделано.

Е. Проект "Внедрение подходов, предполагающих участие общественности, в деятельность по удалению радиоактивных отходов" в Польше, Словакии, Словении, Румынии и Чешской Республике

92. Г-н Кьелл Андерссон, исследовательское учреждение "Карита АБ" (Швеция), представил проект "Внедрение подходов, предполагающих участие общественности, в деятельность по удалению радиоактивных отходов" (IPPA). В нем были рассмотрены условия для эффективного участия общественности и выявлены возможности для улучшения положения в пяти странах, принимающих участие в проекте¹². Имеющийся опыт показал, что за счет внедрения и институционализации новых моделей для участия заинтересованных сторон, связанных с политической и правовой системами, доступ к информации и участие общественности в ядерных программах обращения с отходами могут быть улучшены и качество принятия решений повышено даже там, где ситуация, казалось бы, зашла в тупик.

93. Одной из проблем проекта было то, что "безопасное пространство" для диалога между заинтересованными сторонами не всегда считается достаточно безопасным в конкретном контексте всеми участниками. Например, в Швеции регуляторы не приняли участия, в Польше было бы предпочтительным более

¹² Материалы, подготовленные в рамках проекта IPPA, доступны по адресу www.ipraproject.eu.

широкое участие НПО, а в Словакии в диалоге не участвовал оператор. Важно было обеспечить уважение независимости и самостоятельности различных заинтересованных сторон: в противном случае они не будут принимать участие в этом процессе. Хотя в распоряжении участников имелись многие процессы и инструменты, а также средства для их оценки, по-прежнему отсутствовал обзор и систематическая поддержка. В заключение можно сделать вывод, что участие общественности является необходимым, но должно быть четко определено в правовых и политических процедурах принятия решений.

VII. Приоритеты для будущей работы

94. На заключительном заседании с участием экспертов, которое проходило под председательством г-на Делалонда, присутствовали высокопоставленные представители международных и региональных организаций, организаций технической поддержки, НПО и другие видные эксперты в ядерной области. Участникам обсуждения было предложено рассказать о приоритетах своих организаций для будущей работы по содействию участию населения в принятии решений в ядерной сфере.

95. Г-н Ричард Адамс, член ЕЭСК, сказал, что в Европе накоплены огромный опыт и знания и что вопрос теперь состоит в том, как распространять эти знания и применять их на практике. Это потребует адекватного финансирования и устранения оставшихся препятствий, в том числе правовых барьеров, сопротивления со стороны частного сектора, а также отсутствия осведомленности общественности о ядерных вопросах.

96. Он сказал, что вопросы защиты, безопасности и участия общественности также актуальны для решения проблем, связанных с другими источниками энергии. По этой причине ЕЭСК будет способствовать будущему "Европейскому энергетическому диалогу", направленному на изучение проблем в области ядерной энергии, а также других источников энергии, а также на поощрение более широкого участия общественности как формы представительной демократии.

97. Для создания большего доверия и уверенности диалог не должен зависеть от институтов ЕС. Процесс ОКЯЭ должен быть частью диалога, и ЕЭСК хотел бы продолжить свое участие в этом процессе, в частности через поддержку конкретных инициатив в странах – членах ЕС.

98. Он указал, что тот факт, что решения о структуре энергетики находятся в компетенции каждого государства-члена, не должен давать некоторым государствам-членам возможность постоянно отставать в деле обеспечения доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию. Эффективное давление со стороны экспертного сообщества могло бы сыграть свою роль в изменении такого отношения. Процесс ОКЯЭ, наряду с многочисленными другими ощутимыми достижениями, сыграл большую роль в том, что прозрачность стала социальной и политической необходимостью.

99. Г-н Жан-Жак Дюмон, Комиссар Управления ядерной безопасности Франции (УЯБ), поделился своими взглядами на будущее процесса ОКЯЭ. Прозрачность является важным аспектом для УЯБ. Реализация Закона о безопасности и прозрачности в ядерной области Франции способствовала укреплению доступа к информации и участия общественности в ядерной области, и многие из его положений выходят за рамки требований директив ЕС по реализации Орхусской конвенции. Закон предусматривает проведение консультаций с обществен-

ностью на всех этапах создания ядерного объекта, а также право на получение информации о безопасности непосредственно от оператора и органов государственной власти. В соответствии с Законом также учреждаются основанные на принципе участия органы: на национальном уровне – ВКПИЯБ, а на уровне ядерных объектов юридически признаются местные комитеты по информации (МКИ).

100. Тем не менее возможность доступа к информации недостаточно используется населением, а механизмы общественного участия недостаточно активны в мобилизации участия. Стремясь к улучшению этой ситуации, УЯБ выступило в качестве сопредседателя рабочей группы по этим вопросам в рамках круглого стола французского ОКЯЭ. Выводы рабочей группы подчеркнули важность укрепления взаимного доверия между заинтересованными сторонами на основе текущей совместной работы в рамках долгосрочного устойчивого процесса. В докладе французского круглого стола ОКЯЭ содержались конкретные рекомендации, которые УЯБ согласилось рассмотреть. Процесс ОКЯЭ позволил также провести плодотворные дискуссии между государствами – членами ЕС, и, при условии возобновления своего мандата, УЯБ будет продолжать поддерживать его.

101. Г-н Ян Хаверкамп, Гринпис, отметил, что инициатива ОКЯЭ позволила международным и национальным НПО собираться вместе для активного обсуждения осуществления Конвенции в ядерном секторе. В ходе круглых столов обсуждались проекты строительства ядерных объектов, программы управления ядерными отходами и вопросы реагирования на чрезвычайные ситуации и был выявлен ряд недостатков процедурного характера в осуществлении Конвенции. К их числу относятся проблемы, связанные с правами обжалования, трансграничным доступом к информации и участием общественности, необеспечением возможности участия на начальной стадии, когда еще возможны все варианты, недостаточными временными рамками для представления отзывов общественности и форматом общественных слушаний и обсуждений.

102. Он сказал, что, тем не менее, растет осознание этих процедурных проблем, и проведение круглых столов в рамках инициативы ОКЯЭ способствовало повышению осведомленности властей о необходимости наличия надлежащих процедур и стимулировало общественность обращаться за помощью, когда процедуры оказывались недостаточными. Однако, несмотря на достижение некоторого прогресса с процедурной точки зрения, остается сделать еще много для обеспечения качества процедур, а именно адекватности информации и эффективности участия общественности по выполнению принятых решений.

103. Он сказал, что Конвенция является мощным инструментом, помогающим не допустить повторения прошлых ошибок и добиться более устойчивого будущего, но ее реализация все еще находится на начальных этапах. Только при условии того, что все участники примут близко к сердцу основополагающие принципы Конвенции и на деле будут их реализовывать, станет возможным в будущем снизить степень риска таких аварий, как Фукусима, до приемлемого уровня.

104. Г-н Роджер Габрил, Генеральный директорат по исследованиям и инновациям Европейской комиссии, сообщил о симпозиуме "Преимущества и недостатки ядерного деления для низкоуглеродной экономики" (Брюссель, 26–27 февраля 2013 года), в котором участвовали около 350 делегатов от промышленности, правительств и государственного сектора, научных кругов и гражданского общества.

105. На этом симпозиуме были рассмотрены потребности в проведении научных исследований для обеспечения устойчивого, безопасного, надежного и конкурентоспособного энергетического баланса, в том числе в области ядерного деления, и указано на необходимость укрепления связей между научным сообществом, гражданским обществом, промышленностью и разработчиками политики в целях поддержания внимания к повышению безопасности, снижению рисков, обеспечению гарантий и безопасности. На симпозиуме было отмечено, что европейские исследования в сфере ядерного деления следует рассматривать как совместное предприятие между этими заинтересованными сторонами, и такой поход должен способствовать взаимодействию исследовательских ассоциаций и технологических платформ с общественностью. Докладчик указал, что после ядерной аварии в Фукусиме будущие исследования Евратома не должны вестись по старинке, а скорее переориентированы на обеспечение безопасности, снижение риска, гарантии и безопасность, а также на обращение с отходами и вывод объектов из эксплуатации.

106. Г-н Жак Репуссар, Генеральный директор ИРЗЯБ, выразил надежду, что инициатива ОКЯЭ будет продолжена. ИРЗЯБ готов продолжить оказание финансовой и иной поддержки этому процессу. Бдительность гражданского общества не является вспомогательной функцией, а представляет собой важный компонент ядерной безопасности в демократическом контексте и в условиях конкурентоспособной экономики. Повышение осведомленности общественности имеет несколько преимуществ. Во-первых, оно придало реальный смысл принципам прозрачности и доступа к информации и обеспечило мотивацию для представителей гражданского общества, которые часто бывали добровольцами. Во-вторых, понятие "гражданского надзора" с проведением мониторинга и учетом предупреждений независимых наблюдателей является существенным элементом для обеспечения успеха в долгосрочной перспективе любой системы управления рисками.

107. Он сказал, что бдительность общественности не должна ограничиваться государственными границами; она должна способствовать гармонизации ядерной безопасности на основе передового опыта в Европе. По этим причинам ЕС следует полностью интегрировать эти принципы в различные институциональные инструменты. Пересмотр Директивы ЕС по безопасности ядерных установок предоставляет прекрасную возможность продемонстрировать, что ЕС не является технократическим бюрократическим учреждением, далеким от своих граждан. Аналогичным образом исследования, проводимые Евратомом, и его будущая программа "Горизонт 2020" предоставляют возможности не только рассмотреть вопросы ядерной безопасности в будущем, но и обеспечить положение, при котором будущие технологии оправдали бы ожидания общественности. Внешняя политика ЕС и новый документ по сотрудничеству в области ядерной безопасности могут способствовать обеспечению ядерной безопасности на границах ЕС, привлекая соседние страны к сотрудничеству в целях содействия участию общественности в укреплении ядерной безопасности.

108. Было зачитано заявление от имени члена Европарламента г-жи Мишель Риваси, которая не смогла присутствовать на совещании. Несмотря на то, что вопрос о ядерной безопасности входит в национальную компетенцию государств – членов ЕС, после катастрофы в Фукусиме этот вопрос обсуждался в Европейском парламенте. Проведение ЕС проверки стрессоустойчивости явилось признаком наличия прогресса, однако участие общественности в этом процессе было недостаточным и лишь несколько стран участвовали в этом мероприятии до его окончания.

109. По вопросу трансграничной ядерной безопасности г-жа Риваси указала, что безопасность людей, живущих по другую сторону границы от ядерных объектов, следует рассматривать как вопрос на уровне ЕС. Она высказала предложение, чтобы Европейская комиссия провела при поддержке Европейской группы регуляторов ядерной безопасности (ЭНСРЕГ) исследование по трансграничной ядерной безопасности с подготовкой рекомендаций к концу 2013 года. Бдительность гражданского общества является лучшим средством обеспечения ядерной безопасности, и поэтому общественности должен быть гарантирован доступ к информации.

110. В 2012 году она работала совместно с АНКЛИ по объединению членов Европарламента, желающих увеличить прозрачность в ядерной области путем обеспечения непосредственного участия гражданского общества. В итоге в декабре 2012 года в Европейском парламенте состоялась встреча, в ходе которой около десятка депутатов Европарламента из разных стран подписали призыв о создании сети по наблюдению за прозрачностью в ядерной области, который в ближайшее время будет распространен среди всех депутатов Европарламента. Депутаты Европарламента, участвующие в этой инициативе, в настоящее время пытаются изыскать институциональное финансирование для поддержки запуска сети по наблюдению за прозрачностью в ядерной области.

111. Г-н Суха, заместитель Генерального директора Объединенного исследовательского центра, отметил, что демократия на основе участия является одной из базовых ценностей ЕС и что участие общественности в ее работе является частью законодательных обязательств Европейской комиссии. Объединенный исследовательский центр планирует провести исследование того, как в дальнейшем более активно привлекать общественность к своей работе и процессу принятия решений. В центре также ведется проектирование базы данных по открытому доступу к знаниям, чтобы обеспечить централизованный источник информации о передовой практике и опыте.

112. Г-жа Надя Железник, Директор странового отделения РЭЦ в Словении, заявила, что необходим длительный процесс при наличии надлежащих ресурсов для обеспечения эффективного участия общественности в ядерной области. Сеть РЭЦ может быть использована для оказания содействия эффективному участию общественности по всем восточным регионам Европы.

113. РЭЦ поддержал предлагаемую стратегию АНКЛИ для последующей деятельности по осуществлению инициативы ОКЯЭ. В частности, это касается продолжения систематического диалога с заинтересованными сторонами на долгосрочной и постоянной основе как на национальном уровне, так и на уровне ЕС в качестве способа поддержания ядерной безопасности без ущерба для позиций различных субъектов по отношению к ядерной деятельности. Достаточные ресурсы для расширения участия общественности в атомной области, в том числе для следующего этапа осуществления инициативы ОКЯЭ, должны быть обеспечены институтами ЕС.

VIII. Заключительные замечания сопредседателей

114. Действуя под руководством г-на Вольфганга Хильдена, Начальника управления, ГД-Энергетика, сопредседатели совещания представили свои заключительные замечания.

115. Г-н Кирни поблагодарил всех участников за их напряженную работу на протяжении всей встречи, которая должна была стать последней из числа про-

водимых в рамках Целевой группы Орхусской конвенции по участию общественности в процессе принятия решений в период 2011–2014 годов. Будущий мандат Целевой группы будет определен на пятом Совещании Сторон Орхусской конвенции, которое состоится в июне 2014 года. Совместные мероприятия, такие как нынешнее совещание, предоставляют серьезные возможности для обмена опытом и развития взаимодействия, и он предложит включить в следующий мандат Целевой группы возможность проведения в дальнейшем совместных мероприятий. Он поблагодарил ГД-Энергетика и АНКЛИ за их конструктивное партнерство в организации встречи.

116. Г-н Делалонд отметил выраженную участниками общую решимость обеспечить высокий уровень ядерной безопасности в Европе и с этой целью улучшить доступ к информации и участие общественности. Тем не менее многое еще предстоит сделать до того, как систематический вклад гражданского общества в безопасность европейских АЭС станет реальностью. Процесс ОКЯЭ высветил необходимость справедливого диалога между гражданским обществом и заинтересованными участниками (регуляторы, эксперты и операторы) на национальном и европейском уровне, а также преимущества скоординированных общеевропейских и национальных действий.

117. По его словам, общая решимость улучшить и поддерживать ядерную безопасность в Европе явилась мощным стимулом, который мог бы объединить усилия всех заинтересованных сторон без ущерба для их собственной позиции по отношению к ядерной энергетике. Он высоко оценил поддержку, выраженную участниками совещания в отношении продолжения процесса ОКЯЭ в рамках ЕС и на национальном уровне в период после марта 2013 года. Это относится также и к поддержке следующего этапа инициативы ОКЯЭ, выраженной рядом европейских институтов, включая ГД-Энергетика, Генеральный директорат по исследованиям и инновациям, Объединенный исследовательский центр и ЕЭСК.

118. Он подчеркнул важность для европейского гражданского общества создания сетей на европейском уровне в целях поддержки его работы на национальном уровне и уровне ЕС, что было поддержано депутатами Европарламента, выступившими в декабре 2012 года с инициативой о создании сети по наблюдению за прозрачностью в ядерной области. Он поблагодарил ГД-Энергетика и механизм Орхусской конвенции за сотрудничество в организации совещания, а также УЯБ и ИРЗЯБ за их постоянную поддержку инициативы ОКЯЭ, в том числе ее возможных будущих мероприятий.

119. Г-н Вольфганг Хильден отметил, что совещание продемонстрировало наличие глубокой осведомленности об общих требованиях в отношении эффективного доступа к информации и участия общественности. Тем не менее вследствие различных ситуаций в странах требуется принятие индивидуальных решений на национальном уровне. Поэтому важно усилить поддержку национальных инициатив, таких как национальные круглые столы. Международное участие в национальных инициативах могло бы способствовать улучшению понимания общественностью положения дел в данной области и укрепить положение национальных участников. Такая поддержка могла бы быть обеспечена через создание сети с координирующим органом, таким как инициатива ОКЯЭ. ГД-Энергетика готов оказать содействие этому процессу и намеревается принять участие в обсуждениях дальнейшей деятельности. Он выразил надежду, что удастся отыскать способ убедить всех национальных субъектов, включая правительства и промышленные круги, в преимуществах участия общественности для создания доверия и достижения повышенной безопасности в ядерной

области без необходимости прибегать к мерам принуждения, предусмотренным Директивами ЕС и Орхусской конвенцией.

120. Завершая встречу, он поблагодарил всех участников за их вклад в успешное проведение этого совещания, а секретариат Орхусской конвенции, АНКЛИ и ГД-Энергетика за их работу по организации мероприятия.
