

**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**Девятнадцатое совещание**

Женева, 17–19 июня 2015 года

Пункт 3 b) предварительной повестки дня

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

На своей второй внеочередной сессии (Женева, 19–22 апреля и 30 июня 2010 года) Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, учредило Целевую группу по участию общественности в процессе принятия решений (ECE/MP.PP/2010/2/Add.1)¹. На своей пятой сессии (Маастрихт, Нидерланды, 30 июня – 1 июля 2014 года) Совещание Сторон продлило мандат Целевой группы, действующей под руководством Рабочей группы Сторон (ECE/MP.PP/2014/2/Add.1, решение V/2, пункт 9)². В пункте 11 решения V/2 определены задачи, решением которых Целевой группе было предложено заниматься на своих совещаниях.

¹ Можно ознакомиться по адресу [http://www.unece.org/env/pp/emop2010.html#/.](http://www.unece.org/env/pp/emop2010.html#/)

² Можно ознакомиться по адресу [http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/.](http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/)

GE.15-07137 (R) 080515 080515



* 1 5 0 7 1 3 7 *

Просьба отправить на вторичную переработку 

В соответствии с указанными выше мандатами Целевая группа представляет на рассмотрение Рабочей группы доклад о работе ее пятого совещания (Женева, 23–24 февраля 2015 года).

Введение

1. Пятое совещание Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений, действующей в рамках Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), состоялось в Женеве, Швейцария, 23–24 февраля 2015 года³.

2. В работе совещания участвовали эксперты, назначенные правительствами Азербайджана, Албании, Армении, Бельгии, Грузии, Ирландии, Италии, Латвии, Нидерландов, Республики Молдова, Словакии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Украины, Франции, Хорватии, Швейцарии, Швеции. В его работе также принял участие представитель Европейской комиссии, представлявший Европейский союз (ЕС).

3. На совещании были представлены следующие организации системы Организации Объединенных Наций, межправительственные организации, международные финансовые учреждения, региональные экологические центры и орхусские центры: Орхусский центр Беларуси; Орхусский центр Кыргызстана; Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР); Европейский инвестиционный банк; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); Региональный экологический центр для Кавказа (РЭЦ-Кавказ); Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ-ЦВЕ); Региональный экологический центр для Республики Молдова и Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН) (участие проходило в формате аудиоконференции).

4. На совещании были представлены следующие неправительственные организации (НПО), высшие учебные заведения и предпринимательские организации: информационный центр "Волгоград-экопресс" (Российская Федерация); Каталанское объединение в поддержку предпринимательства; Консультационный институт (Соединенное Королевство); организация "Справедливость на Земле" (Швейцария); общественное объединение "Экодом" (Беларусь); организация "Экологическая выживаемость" (Армения); организация "ЕвропаБио"; Европейское экологическое бюро; организация "Друзья Земли" (Англия, Уэльс и Северная Ирландия); организация "ГЛОБЕ-Европа" (Республика Молдова); организация "Зеленое досье" (Украина); "Зеленая сеть" (Беларусь); Греческое общество по охране окружающей среды и культурного наследия (Греция); Хаддерсфилдский центр исследований в области коммуникационной и консультационной деятельности (Соединенное Королевство); Агентство журналистов, пишущих на экологические темы (бывшая югославская Республика Македония); НПО "Ангел" (Казахстан); Осакский университет (Япония); Бюро квакеров при Организации Объединенных Наций (Швейцария); Всемирный фонд дикой природы (ВФДП) – Россия и организация "Интернационал молодых женщин за окружающую среду" (Нидерланды).

5. На совещании также присутствовали представитель Столичного суда по делам государственных административных органов и трудовым отношениям (Венгрия), а также два независимых эксперта из Франции и Польши.

³ С документами пятого совещания, включая список участников, тексты заявлений и выступлений, можно ознакомиться в онлайн-режиме по адресу <http://www.unecce.org/tfppdm5>.

I. Открытие совещания и утверждение повестки дня

6. Совещание открыла Председатель Целевой группы г-жа Лоредана Далл'Ора (Италия).

7. Целевая группа утвердила повестку дня, содержащуюся в документе AC/TF.PP-5/INF.1.

8. Секретариат представил два справочных документа: об отобранных относящихся к обсуждению источниках информации (AC/TF.PP-5/INF.2) и о соображениях, выводах и докладах Комитета по вопросам осуществления Орхусской конвенции (AC/TF.PP-5/INF.3).

II. Препятствия, проблемы и надлежащая практика в связи с участием общественности в процессе принятия решений

9. Председатель вынесла на обсуждение вопрос о выявлении основных трудностей и проблем на пути к эффективному участию общественности во всех видах процессов принятия решений, относящихся к сфере охвата статей 6, 7 и 8 Конвенции, на национальном, районном и местном уровнях, включая факторы, препятствующие участию НПО, широкой общественности и маргинализованных групп. Также было высказано пожелание содействовать обмену между участниками опытом в преодолении основных препятствий, мешающих полному осуществлению второго основополагающего компонента Конвенции, включая различные виды "решений" и "процессов принятия решений", охватываемых Конвенцией, и информацией о последствиях для участия общественности различных методов принятия решений. Целью этого заседания также являлось определение дополнительных потребностей в связи с указанными вопросами.

A. Определение и уведомление заинтересованной общественности

10. В ходе обсуждения вопроса об определении и уведомлении заинтересованной общественности представитель ЕБРР выступила по вопросу об участии маргинализованных групп. В некоторых странах женщины и престарелые зачастую не участвуют в собраниях общественности по обсуждению проектов. Возможными причинами этого являются, в частности, обязанности по уходу за детьми, а также культурные традиции, которые могут препятствовать участию женщин в собраниях наряду с мужчинами; в случае пожилых лиц трудности связаны с доступом к технологиям и транспорту. К другим группам, которые могут оказаться недопредставленными в процессе принятия решений, относятся этнические меньшинства, которые могут сталкиваться с языковыми барьерами; трудящиеся с посменным режимом работы, у которых может отсутствовать возможность для участия в собраниях общественности в вечернее время; а также лица с низким социально-экономическим статусом, которые не могут позволить себе покупку газет. Крайне важно вовлекать эти маргинализованные группы в процессы принятия решений, поскольку, среди прочего, их нужды могут отличаться от нужд других категорий населения, воздействие на них может иметь другую природу, при этом у них могут быть собственные представления о том, как более эффективно реализовать проект. Важно рассматривать такие вопросы, как: "На каком языке они говорят?", "Имеется ли у них доступ к Ин-

тернету?" и "Могут ли они участвовать в собрании?", а также по мере необходимости оптимизировать и адаптировать процесс вовлечения общественности, поскольку в процессе консультаций зачастую выявляются новые группы. И наконец, следует разработать план вовлечения заинтересованных сторон для определения затрагиваемых и заинтересованных сторон, а также внести ясность в вопрос о том, каким образом осуществлять уведомление и проводить процесс консультаций.

11. Представитель Швеции выступила с сообщением по вопросу об участии общественности в процессе принятия решений по вопросам окружающей среды в Швеции, в том числе о порядке определения и уведомления заинтересованной общественности. Она в общих чертах охарактеризовала шведскую нормативно-правовую базу и функции разработчика проекта и органа, выдающего разрешения, в процессах уведомления и обеспечения участия и подробно указала, с кем, когда и каким образом проводятся консультации. Например, Шведский земельный регистр используется для определения землевладельцев и уведомления сторон, имеющих права на соответствующий земельный участок; кроме того, информация о планируемой деятельности должна публиковаться в газетах и распространяться через Интернет.

12. Представитель Агентства журналистов, пишущих на экологические темы, коснувшийся в своем выступлении положения с участием общественности в бывшей югославской Республике Македония, отметил, что в последнее время оно было минимальным и что вовлечение общественности в процесс принятия решений, касающихся окружающей среды, в настоящее время является явно недостаточным. К числу проблем относятся нехватка времени и ресурсов, выделяемых на содействие участию, и отсутствие знаний у общественности как о предмете принимаемого решения, так и о своих правах. Необходимо изыскать более эффективные пути для проведения разъяснительной работы среди общественности и заблаговременно включать ее представителей в процесс принятия решений по вопросам, затрагивающим окружающую среду страны.

13. Участвовавший в совещании в качестве независимого эксперта член Комитета по вопросам соблюдения Орхусской конвенции г-н Ежи Ендрожка разъяснил некоторые вопросы терминологического характера, включая понятия "заинтересованная сторона", "общественность" и "заинтересованная общественность". Он отметил важность использования различных методов уведомления. В этой связи участникам было предложено ознакомиться с соответствующими выводами Комитета по вопросам соблюдения, в том числе с выводами, в которых методы уведомления были признаны недостаточными, а уведомление общественности – не обеспеченным на должном уровне. Кроме того, между уведомлением по статье 6 и уведомлением по статье 7 имеются некоторые различия, которые следует принимать во внимание. Органам власти следует быть готовыми к необходимости доказать, что они приняли меры по определению заинтересованной общественности и рассмотрели вопрос о том, как обеспечить ее эффективное уведомление.

14. Выступивший с дополнительными замечаниями представитель Каталонского объединения в поддержку предпринимательства обратил внимание на проблемы с участием общественности при обсуждении вопроса о морском хранилище газа, которое впоследствии стало причиной неоднократных землетрясений в Испании. Представитель РЭЦ-ЦВЕ отметила, что наиболее сложной проблемой для НПО является поиск информации о предстоящей процедуре принятия решений. Следует создать выделенный веб-сайт, а также проводить в министерствах подготовку лиц, ответственных за уведомление и определение

групп общественности, которые должны принимать участие в соответствующих процессах. Представитель Соединенного Королевства обратил особое внимание, среди прочего, на потенциал цифровых средств массовой информации по оказанию содействия в уведомлении заинтересованной общественности.

15. По итогам обсуждения Целевая группа:

а) приняла к сведению информацию об опыте и проблемах, которой поделились представители ЕБРР, Швеции и Агентства журналистов, пишущих на экологические темы, и отметила состоявшееся затем обсуждение и замечания с мест;

б) признала, что определение и уведомление заинтересованной общественности остаются важным вопросом;

в) постановила провести дальнейшее рассмотрение путей решения проблем, препятствующих эффективному определению и уведомлению заинтересованной общественности, с учетом вопросов, касающихся определения маргинализированных групп и групп меньшинств, необходимости подготовки лиц, отвечающих за определение и уведомление, а также выделения достаточных ресурсов.

В. Участие общественности на раннем этапе

16. Обратившись к вопросу об участии общественности на раннем этапе, представитель Республики Молдова в общих чертах проинформировал о принятой в Республике Молдова правовой основе регулирования участия общественности, а также подробно остановился на некоторых из основных трудностей, включая финансовые ограничения, проблемы с уведомлением общественности и неудовлетворительный доступ к документации, а также отсутствие опыта у государственных органов власти. Например, общественность не была проинформирована о планах строительства установки по переработке отходов в городе Оргеев. Организация "ГЛОБЕ-Европа" отметила, что власти этого городского поселения не провели необходимых консультаций, в связи с чем эта организация подала заявление в местный суд города Оргеев с ходатайством о приостановке строительства.

17. Представитель Греческого общества по охране окружающей среды и культурного наследия представила общую информацию по вопросу об участии общественности Греции и привела пример участия общественности страны на раннем этапе. С 2009 года граждане имеют возможность получать сведения о законодательных инициативах всех министерств и принимать участие в проводимых ими консультациях с общественностью через веб-сайт "Открытое правительство", что позволило расширить участие общественности в процессе принятия решений. Вместе с тем некоторые виды практики препятствовали нормальному функционированию системы "Открытое правительство", в частности речь идет о нарушениях правил, определяющих сроки проведения консультаций, передаче на рассмотрение парламента законопроектов, содержание которых отличается от содержания законопроектов, по которым проходили консультации, отсутствии документации в отношении включения или невключения некоторых замечаний, а также размещении некоторыми министерствами законопроектов только на своих веб-сайтах. К примерам участия общественности на раннем этапе относится процесс принятия решения по плану управления водохозяйственными районами Греции. В президентский указ по этому плану были включены общие положения о процедуре участия общественности, предусмат-

ривавшей проведение многочисленных информационных мероприятий в каждом водохозяйственном районе, в которых гражданам было предложено принять участие для обсуждения ряда тем.

18. В ходе последовавшего обсуждения г-н Ендрюшка отметил, что концепция участия общественности на ранних этапах должна рассматриваться в контексте многоуровневого или многоступенчатого процесса принятия решений и включать в себя обсуждение "нулевого" варианта. В этой связи Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды (Маастрихтские рекомендации) (ECE/MP.PP/2014/2/Add.2)⁴, содержат отдельную главу, в которой обсуждаются эти вопросы. Представитель РЭЦ для Кавказа подчеркнула, что НПО было бы целесообразно выступать с единой позицией по проектам поправок к закону или иному законодательному акту. Она также обратила внимание на проект "Умный город Корис", как на пример вовлечения общественности на раннем этапе принятия решений по концепции умного города. Представитель Агентства для журналистов, пишущих на экологические темы, задался вопросом о том, как средства массовой информации могли бы быть вовлечены в процесс участия общественности на раннем этапе, высказав ту мысль, что СМИ, возможно, отведена важная роль в связи. Представитель Италии кратко рассказала о двух успешных примерах участия общественности на раннем этапе в связи с обсуждением национальной энергетической стратегии и Национальной стратегии по адаптации к изменению климата. Председатель тематического заседания по пропаганде принципов Конвенции на международных форумах г-н Этьен Баллан, который участвовал в качестве независимого эксперта, сообщил о последних изменениях во Франции, касающихся участия общественности на раннем этапе.

19. По итогам обсуждения Целевая группа:

а) приняла к сведению информацию об опыте и проблемах, которой поделились представители Республики Молдова и Греческого общества по охране окружающей среды и культурного наследия, а также отметила последовавшее обсуждение и замечания участников;

б) признала, что вопрос об участии общественности на раннем этапе, когда все варианты действительно остаются открытыми, имеет важное значение, особенно для обеспечения того, чтобы процесс такого участия был организован достаточно рано, когда еще имеется возможность для обсуждения "нулевого варианта";

в) подчеркнула важность дальнейшего рассмотрения этого вопроса с учетом проблем, отмеченных в ходе дискуссии.

С. Роль частных субъектов и разработчиков проектов

20. Обратившись к вопросу о роли частных субъектов и разработчиков проектов, г-н Ендрюшка подчеркнул, что общая ответственность за обеспечение участия общественности возлагается на государственные органы. Он охарактеризовал некоторые возможности для делегирования конкретных задач, относящихся к участию общественности, и рассказал о сложностях, возникших в связи с возложением на разработчиков проектов общей ответственности за обеспечение участия общественности. Он подробно остановился на системных про-

⁴ Можно ознакомиться по адресу http://www.unece.org/env/pp/aarhus/mop5_docs.html#/.

блемах, возникших в некоторых странах, привел ряд примеров того, как привлечение разработчиков к регулированию процесса участия общественности оказалось контрпродуктивным и противоречащим Конвенции. К числу сложностей, возникших при обеспечении участия общественности под руководством разработчиков, относятся манипулирование с определением понятия "заинтересованная общественность" (например, когда на слушаниях присутствуют только сотрудники компании, а местная общественность или НПО не допускаются к участию в них), неточное выполнение процедурных обязательств и предвзятый подход к замечаниям общественности (например, в отчеты включаются только положительные замечания и совсем не включаются отрицательные). Он остановился на нескольких выводах Комитета по вопросам соблюдения, относящихся к осуществлению пункта 5 статьи 6 Конвенции, в которых указано, что "возложение ответственности за обеспечение условий участия общественности исключительно на подрядчика не соответствует положениям Конвенции", и сослался на некоторые практические решения, касающиеся роли разработчиков, включая возложение на разработчиков обязанности покрывать затраты, связанные с участием общественности. В заключение он обратил внимание участников на Маастрихтские рекомендации, особенно на пункты 27–36 и 82–84, а также на таблицу в приложении к ним, в которых указано, какие задачи могут быть делегированы и в каких ситуациях.

21. Представитель Грузии выступила с сообщением о роли разработчиков проектов в обеспечении участия общественности в этой стране. В Грузии разработчик проводит общественные слушания по месту своей деятельности, публикует информацию о планируемой деятельности в центральной и местной печати, получает замечания общественности до и во время проведения слушаний, представляет в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Грузии письменные обоснования в отношении отклоненных замечаний и всю документацию. Такая система имеет определенные потенциальные преимущества, в частности открывает возможности для более тесного вовлечения разработчика проекта в диалог с местным населением и повышения его информированности об озабоченностях населения, хотя реализация таких возможностей зависит от конкретного разработчика проекта. Препятствия для участия общественности в Грузии связаны с тем, что интерес общественности в основном сосредоточен на крупных проектах и что Министерство охраны окружающей среды не наладило с ней обратную связь. Для решения существующих проблем представитель Грузии рекомендовала повышать информированность лиц, принимающих решения, разработчиков проектов, а также общественности о своих правах и обязанностях.

22. Представитель НПО "Ангел" выступила с сообщением о положении дел с участием общественности в процессах принятия решений по водным программам в Казахстане. На этапе планирования и осуществления проектов и программ в области водоснабжения частный сектор и руководители проектов лишь в редких случаях занимаются вопросами организации участия общественности. Возможными причинами такого положения дел являются: отсутствие осведомленности о процедурах; нежелание заниматься дополнительной работой; отсутствие необходимых сотрудников и экспертов; отсутствие в смете расходов по проекту средств на обеспечение участия общественности; отсутствие необходимого контроля; нежелание соблюдать принцип подотчетности перед общественностью; и попытки использовать некоторые лазейки (т.е. коррупция).

23. По итогам обсуждения Целевая группа:

a) приняла к сведению информацию об опыте и проблемах, которой поделились г-н Ендрошка, представители Грузии и НПО "Ангел", и отметила последующее обсуждение и прозвучавшие замечания с мест;

b) отметила сложность вопроса о роли частных субъектов и разработчиков проектов в рамках процедур участия общественности;

c) приветствовала руководящие указания, содержащиеся в Маастрихтских рекомендациях в отношении роли частных субъектов и разработчиков проектов в процедуре участия общественности, и рекомендовала Сторонам и заинтересованным сторонам использовать эти рекомендации в своей повседневной работе;

d) приняла решение о дальнейшем рассмотрении этого вопроса с учетом таких возможных негативных моментов, как конфликт интересов разработчиков, и потенциальных преимуществ, в частности финансовых выгод, связанных с покрытием разработчиками расходов на процессы участия общественности.

D. Должный учет замечаний и итогов участия общественности

24. Открывая обсуждение, посвященное обязательству учитывать должным образом замечания, высказанные в рамках процесса участия общественности, и его итоги, представитель Албании выступила с сообщением о положении дел в ее стране. Она подробно проинформировала участников о законодательной основе, в том числе об установленном графике представления замечаний, а также о подготовке нового закона, предусматривающего увеличение сроков для представления замечаний. Имеется ряд примеров того, как общественное мнение смогло повлиять на итоги рассмотрения проектов в Албании, в частности это касается плана 2010 года по строительству угледобывающего предприятия в Дурресе, а также проекта 2012 года по строительству мусорного полигона во Влёре, против реализации которых выступило местное население и от которых пришлось отказаться. С процедурной точки зрения эти примеры, возможно, не свидетельствуют о наилучшей практике, но тем не менее они заслуживают упоминания, поскольку указывают на то, что с общественным мнением пришлось считаться, благодаря чему общественность поверила в то, что она может добиться изменений к лучшему. Одной из основных задач является привитие "демократического образа мышления" и демократической культуры принятия решений.

25. Представитель Армении обратила внимание на новый закон 2014 года, предписывающий проводить видеозапись публичных слушаний. Кроме того, в 2014 году в Армении был учрежден Общественный экологический совет для содействия сотрудничеству между Министерством охраны природы и НПО. Отклонение государственным органом любого предложения или замечания общественности должно обосновываться, при этом соответствующий орган обязан проводить анализ полученных предложений и непосредственно информировать о своей позиции по существу полученного им предложения. К числу встречающихся препятствий относятся слабая обратная связь между органами, принимающими решения, и общественностью и трудности, возникающие при внесении изменений или дополнений в действующий закон (в отличие от принятия нового закона, когда общественность проявляет большую активность), поскольку

ку в этом случае устанавливаются более сжатые сроки для участия общественности.

26. Представитель организации "ГЛОБЕ-Европа" указал, в частности, следующие проблемы, связанные с обеспечением надлежащего учета замечаний общественности в процессе принятия решений: слабая работа по первоначальному сбору и анализу замечаний (в этот период организаторы проявляют наибольшую заинтересованность в том, чтобы продемонстрировать факт проведения процедуры участия общественности, а не в том, чтобы действительно заниматься сбором замечаний); утверждения, согласно которым замечания были рассмотрены, хотя на самом деле их рассмотрение не проводилось; неотражение предложений общественности или их частичное либо неточное отражение; позднее уведомление общественности о возможностях для участия; непредоставление общественности всей проектной документации и/или последнего варианта этой документации. Также отмечались некоторые позитивные изменения, такие как: создание "списков веб-сайтов" для обмена информацией, проектами документов и использование сайтов для сбора замечаний и проведения дискуссий, а также проведение совместными рабочими группами работы по сбору замечаний общественности до начала этапа разработки проекта.

27. В ходе последовавшего обсуждения г-н Ендрюшка напомнил участникам о различиях между консультациями с общественностью и используемым в Конвенции термином "участие общественности". Проблема с традиционными подходами к консультациям с общественностью заключается в отсутствии обязательства должным образом учитывать представленные замечания, что стало причиной для использования в Конвенции термина "участие общественности". Однако во многих странах это различие до сих пор не стало понятным для всех. Кроме того, во многих странах вопреки Орхусской конвенции до сих пор не принято четкое требование об обосновании причин принятия или отклонения замечаний общественности. Выступавший также отметил, что по сравнению с другими министерствами или местными органами власти наибольшими возможностями для реализации таких процедур располагает министерство окружающей среды.

28. По итогам обсуждения Целевая группа:

а) приняла к сведению информацию об опыте и проблемах, которыми поделились представители Албании, Армении и организации "ГЛОБЕ-Европа", и отметила последующее обсуждение и замечания с мест;

б) отметила поднятые проблемы, в том числе недостаточность опыта работы по эффективному учету итогов участия общественности и отсутствие в некоторых странах надлежащих правовых гарантий, которые обеспечивали бы их должный учет;

в) подчеркнула важность дальнейшего рассмотрения этого вопроса с учетом поднятых в ходе обсуждения проблем.

III. Инновационная практика участия общественности в процессе принятия решений

29. Председатель вынесла на обсуждение вопрос об инновационной практике участия общественности в процессе принятия решений и предложила участникам поделиться информацией о конкретных примерах инновационной практики, позволяющей повысить эффективность участия общественности без допол-

нительного привлечения значительных финансовых и людских ресурсов со стороны государственных органов, а также об инновационной практике в более общем плане.

30. Представитель Ирландии сообщил о принятии этой страной в 2014 году Закона о проведении реформы местных органов управления и создании в сентябре 2013 года Рабочей группы по вопросу о взаимодействии граждан с местными органами управления для подготовки рекомендаций по расширению вклада граждан в процесс принятия решений на уровне местных органов управления и придания ему большего разнообразия. Среди прочего, Рабочая группа рекомендовала создать для местного населения, добровольных и природоохранных организаций условия, благоприятствующие активному официальному участию в разработке политики и надзорной деятельности местных органов, а также сформировать сетевые структуры для организации участия общественности. Сетевая структура для организации участия общественности станет основным звеном, связующим местные органы с местным населением, добровольными и природоохранными организациями, а также основным каналом, с помощью которого население сможет участвовать в различных процессах, осуществляемых советами графств/городов, а также их комиссиями/комитетами. Этот новый механизм для вовлечения и участия общественности разрабатывается в рамках сферы ведения каждого из местных органов управления. Все зарегистрированные организации каждого графства/города являются членами местной сети для организации участия общественности.

31. По мнению г-на Баллана, инновации – это не дань моде, ведь можно по-новому относиться и к уже давно наработанной практике. Существует целый ряд методов, позволяющих повысить продуктивность публичных слушаний без привлечения дополнительных денежных ресурсов, включая правильную рассадку участников в помещении (отдавая предпочтение рассадке кругом или полукругом), приглашение выступавших на первом слушании выступить на следующем мероприятии для оценки хода дискуссии, а также проведение публичных слушаний в рамках небольших групп. Другие инновационные подходы включают в себя организацию участия общественности через Интернет и социальные сети, которые, являясь мощным средством мобилизации и информирования общественности, могли бы использоваться для напоминания о проведении соответствующих собраний, разработки процедуры участия общественности и анализа ожиданий общественности. В то же время в этой связи нельзя забывать и о таких возможных препятствиях, как расходы (на передачу видеосигнала), трудности в отстаивании своей позиции в диалоге, проводимом через посредство экрана, а также в сборе информации о коллективной позиции и подготовке соответствующего документа с ее изложением. Выступивший отметил, что общественность сама могла бы вносить инновационные предложения.

32. Представитель РЭЦ-ЦВЕ сообщила о примерах использования в Эстонии современных инновационных технологий (ИТ) с целью вовлечения граждан. Народное собрание "Рахвакогу" является интернет-платформой для привлечения широкой общественности, обмена идеями и предложениями, т.е. форумом, позволяющим сочетать средства ИТ с традиционными очными обсуждениями и добиваться позитивных результатов. Эта платформа была создана в 2012 году для рассмотрения пяти основных тем: открытость политического ландшафта; участие общественности в разработке политики; финансирование политических партий; избирательная система; и политический клиентелизм. Вслед за внесением предложений была проведена работа по систематизации предложенных идей и анализу их эффективности, а также по организации семинаров с участием экспертов и авторов предложений, после чего был проведен дискуссионный

день, в ходе которого каждый присутствовавший мог высказаться по поводу 18 приоритетных вопросов и принять участие в доработке предложений. Результатом этой работы явилось принятие Закона о политических партиях (январь 2014 года) и Закона о петициях (март 2014 года). Среди других примеров использования ИТ с целью вовлечения граждан можно отметить создание интернет-платформы для обеспечения общественного контроля за решениями правительства, а также открытие государственного сайта, посвященного бюджетным вопросам, с помощью которого общественность может получать наглядное представление о наиболее важных бюджетных решениях, источниках поступления денежных средств и статьях расходов.

33. Представитель Бюро квакеров при Организации Объединенных Наций выступила с сообщением о применении принятых в миростроительстве и правозащитной деятельности подходов к участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды. К числу подходов, принятых в области миростроительства, относятся создание возможностей для местного населения, способствующих осознанию им своего положения, оказание ему помощи в восприятии информации и понимании имеющихся вариантов, создание атмосферы доверия и привитие коммуникационных навыков, работа по вовлечению уязвимых и маргинализированных групп, а также повышение потенциала, необходимого для участия в диалоге. Расширение правовых возможностей (осознание людьми имеющихся у них прав) в сочетании с партисипативными подходами к миростроительству могли бы способствовать позитивным изменениям в управлении окружающей средой в сельских районах, как это уже имело место в ряде случаев в Мьянме. Представитель отметила, что на форумах по вопросам миростроительства она информировала об Орхусской конвенции и о том, насколько положения Орхусской конвенции могли бы быть полезными для предотвращения разрушительных конфликтов, возникающих из-за экологических проблем и природных ресурсов. В этой связи оправдано и обратное утверждение: подходы к миростроительству могли бы быть полезны для эффективного осуществления прав на участие (прав на информацию и участие в процессе принятия решений). К числу используемых в сфере миростроительства подходов, которые могли бы способствовать участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, относятся наращивание потенциала местного населения, а также обучение местных властей навыкам участия в диалоге и содействие партисипативным процессам.

34. В ходе последовавшего обсуждения представитель Орхусского центра Беларуси выразила обеспокоенность по поводу использования социальных сетей в интересах участия общественности, отметив, что в этом случае будет трудно понять, между кем ведется диалог, что нельзя исключить использование ненормативной лексики, что будет отсутствовать возможность узнать, достигли ли замечания своей целевой аудитории, и что возникает опасность замены подлинного участия виртуальным, которое может быть использовано недолжным образом. Г-н Ендрюшка также предупредил о том, что инновационные методы следует рассматривать в качестве дополняющих положения Орхусской конвенции относительно участия общественности, а не призванных заменить их. Такие инновационные предложения, как организация "кибер-кафе", не должны создавать ложное представление о том, что подобные форумы могли бы обеспечить надлежащее участие; скорее, такая практика могла бы дополнять основное мероприятие или использоваться в ходе подготовки к принятию последующих мер. Важно также не упускать из вида сложность обеспечения охвата основной массы общественности, что по-прежнему является проблемным вопросом.

35. Целевая группа:

а) приняла к сведению тот опыт, которым поделились г-н Баллан и представители Ирландии, РЭЦ-ЦВЕ и Бюро квакеров при Организации Объединенных Наций, и отметила последующие обсуждения и замечания с мест;

б) рекомендовала осуществлять разработку такой инновационной практики, которая способствовала бы более эффективному участию общественности и не была бы связана с дополнительным выделением государственными органами значительных финансовых или людских ресурсов;

в) рекомендовала проводить обмен информацией об инновационной практике через Орхусскую базу данных о надлежащей практике (см. раздел IV) и в рамках двустороннего сотрудничества.

IV. Орхусская онлайн-база данных о надлежащей практике

36. Секретариат представил участникам обновленную информацию об Орхусской онлайн-базе данных о надлежащей практике, которая в настоящее время находится на стадии разработки. Получено около 30 сообщений с примерами надлежащей практики, которые в данный момент находятся в процессе редактирования. Секретариат вновь обратился к участникам с призывом представлять новые примеры надлежащей практики об участии общественности, которые могли бы быть включены в базу данных.

37. Целевая группа:

а) приняла к сведению сообщение секретариата с информацией об Орхусской онлайн-базе данных о надлежащей практике;

б) предложила Сторонам, НПО и другим заинтересованным сторонам представлять в секретариат с использованием типовой формы для базы данных потенциальные примеры надлежащей практики⁵.

V. Тематическое заседание по вопросу о принятии решений, относящихся к изменению климата

38. Открывая тематическое заседание по вопросу о принятии решений, относящихся к изменению климата, Председатель отметила, что в целом дискуссию следует посвятить участию общественности в принятии решений, относящихся к изменению климата, на национальном уровне, а не в международных процессах, поскольку последний вопрос относится к сфере деятельности по пропаганде принципов Конвенции на международных форумах и будет рассмотрен Рабочей группой Сторон. Однако выступление представителя Франции станет исключением, поскольку Франция принимает двадцать первую сессию Конференции Сторон (КС 21) РКИКООН, которая состоится в Париже в ноябре 2015 года, и участникам предоставится хорошая возможность ознакомиться с информацией о прогрессе в подготовке к КС 21 и составить общее представление о возможностях для участия общественности.

⁵ См. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/ppdm/Case_studies_template_PPDM-form_final.doc.

39. Выступившая в режиме аудиоконференции представитель РКИКООН обратила внимание на работу, проводимую в отношении участия общественности в процессе принятия решений на национальном уровне в рамках РКИКООН. Статья 6 РКИКООН посвящена вопросам просвещения, подготовки кадров и повышения информированности общественности и включает в себя положения, касающиеся поощрения и облегчения участия общественности в рассмотрении вопросов изменения климата на национальном уровне. Дохинская программа работы и диалоги, посвященные статье 6, служат для Сторон и других заинтересованных кругов регулярным форумом, на котором проводится обмен опытом, идеями, надлежащей практикой и уроками, извлеченными в процессе осуществления статьи 6. К настоящему времени состоялось два диалога, по итогам которых были подготовлены доклады о надлежащей практике участия заинтересованных сторон в осуществлении статьи 6, а третий диалог пройдет в июне 2015 года в Бонне, Германия. В ходе запланированного на 2016 год четвертого диалога в качестве одной из тем будет рассмотрен вопрос об участии общественности. Трудность заключается в том, что только несколько Сторон РКИКООН представили в своих национальных сообщениях информацию об осуществлении всех элементов статьи 6, включая деятельность по оптимизации участия общественности; кроме того, имеется ряд препятствий для осуществления статьи 6, обусловленных, в частности, неинформированностью общественности и отсутствием у нее соответствующих знаний, отсутствием институциональных механизмов, недостаточностью финансирования, нехваткой людских ресурсов и недостатками в координации и сотрудничестве между органами власти в пределах страны.

40. Представитель Бельгии выступил по вопросу об участии общественности в подготовке для Бельгии сценариев развития с низкими выбросами углерода в рамках федерального проекта по переходу Бельгии к низкоуглеродному обществу к 2050 году. Проект преследует двоякую цель, а именно: внесение вклада в разработку низкоуглеродной стратегии и содействие обсуждению вопроса о переходе к низкоуглеродному обществу. Была проведена работа по выявлению модели, пригодной для участия общественности. Во-первых, по каждому сектору были определены источники выбросов в стране. Затем были определены основные способы сокращения выбросов парниковых газов в этих секторах (например, на транспорте таким способом явится сокращение потребности в поездках). Следующим шагом явилось определение четырех уровней амбициозности поставленных задач, при этом уровень 1 характеризуется как "продолжение прежнего курса", а уровень 4 – как "весьма амбициозный". По всей Бельгии при широком участии общественности (в рамках более 25 рабочих совещаний проведены собрания с участием более 150 человек) была проведена дискуссия по вопросу о том, какие рычаги и какие уровни амбициозности задач следует избрать; их итогом стало определение 60 рычагов. После проведения такой работы участники перешли к построению сценариев, итогом которого явилось определение совместно с участниками пяти сценариев. И наконец, ими был создан веб-инструмент, который позволяет ознакомиться с информацией об этих рычагах, о предстоящих ключевых обсуждениях и открывает для общественности возможность разрабатывать и представлять собственные сценарии низкоуглеродного развития.

41. Представитель Орхусского центра Беларуси проинформировала об опыте организации участия общественности в Беларуси в процессе принятия решений, связанных с изменением климата, в том числе о работе НПО и Орхусского центра. Орхусский центр и НПО участвуют в повышении информированности и просвещении по вопросам охраны климата, в том числе путем проведения ин-

формационных кампаний, распространения по электронной почте новостной информации по климатической проблематике, создания сети "зеленых" школ и проведении семинаров и лекций. Выступавшая в общих чертах рассказала об участии общественности в процессах принятия решений по конкретным видам деятельности, которые могли бы оказать существенное воздействие на климат, разработке планов и программ, относящихся к изменению климата и подготовке нормативных правовых актов, связанных с изменением климата. Положения об участии общественности в процессах принятия решений по смягчению изменения климата и принятии программ в области адаптации не получили достаточного развития в белорусском законодательстве, но в настоящее время готовится законопроект, предусматривающий обязательное участие общественности в будущем. Орхусский центр также оказывал содействие в укреплении сотрудничества между государственными учреждениями и общественностью по климатическим вопросам.

42. Представитель Нидерландов подробно проинформировала участников о принятой в Нидерландах законодательной основе, в которой закреплены положения Орхусской конвенции, включая сроки для представления замечаний, а также о развитии в Нидерландах участия "нового типа", возникновение которого последовало за осознанием того факта, что масштабы участия общественности слишком ограничены и что оно являлось слишком запоздалым. Участие "нового типа" заключается в вовлечении общественности на ранних этапах процесса планирования или принятия решений. К числу примеров участия общественности Нидерландов в областях, связанных с изменением климата, относится участие в разработке территориально-пространственного плана для осуществления всех видов деятельности в стране, которое заключалось в создании координационных групп граждан и принятии программы "Дельта" (программа по обеспечению защиты Нидерландов от поднятия уровня моря), предусматривающей использование веб-сайтов для информирования населения о том, какие действия следует предпринимать в случае прорыва дамб. Последние изменения в Нидерландах связаны с организацией участия общественности с опорой на низовые инициативы, в частности такой подход применяется некоммерческой организацией "Энергия U", занимающейся решением задачи по освоению солнечной энергии в масштабах, достаточных для электроснабжения города Утрехта по более низкой цене.

43. Представитель Европейского экологического бюро и Европейского ЭКО-Форума охарактеризовала роль, которую играют НПО в ряде стран. Этой теме было посвящено обследование организаций гражданского общества в Беларуси, Боснии и Герцеговине, Венгрии, Германии, Казахстане, Кыргызстане, Республике Молдова, Российской Федерации и Украине с целью определения перспектив их вовлечения в процессы принятия решений, относящихся к изменению климата. В ходе обследования задавались такие вопросы, как: "Вовлечены ли НПО вашей страны и каким образом удалось добиться этого?", "Существует ли какая-либо конкретная структура, используемая властями для вовлечения гражданского общества в процессы принятия этих решений?" и "Проводится ли эта работа на регулярной основе или только в тех случаях, когда НПО просят провести ее?". По заявлениям НПО, они, как правило, практически не участвуют в процессе принятия решений, для их вовлечения не создано какой-либо конкретной структуры, а органы управления не стимулируют и не поощряют их участия. К числу других отмеченных препятствий относится нередко наблюдаемая нехватка правовых механизмов. С учетом этого очевидна необходимость создания действующих и эффективных механизмов участия в процессе принятия решений в области изменения климата, а также дальнейшего согласо-

вания соответствующих видов деятельности в рамках РКИКООН и Орхусской конвенции.

44. Представитель Франции выступил по вопросу о КС 21, которую будет принимать Франция, а также о соответствующей подготовке к этому мероприятию, которое запланировано провести в Париже с 30 ноября по 11 декабря 2015 года. Франция заинтересована в обеспечении эффективного участия гражданского общества и транспарентности процессов, относящихся к КС 21. С этой целью к ее подготовке был привлечен Национальный совет по экологическим преобразованиям, в состав которого входит около 50 человек из различных сфер жизни общества, включая представителей профсоюзов, работодателей, природоохранных организаций, коммунальных компаний и государственных органов власти. Это означает, что свой вклад в подготовку к КС 21 на национальном уровне вносят все слои общества. В дополнение к организации общенациональных консультаций Франция также будет содействовать проведению встреч с представителями гражданского общества и Сопредседателями Дурбанского процесса⁶. В ходе Конференции будет создана "деревня гражданского общества", которая будет функционировать на принципах открытости и инклюзивности. Для оказания содействия заинтересованным государствам по их просьбе в связи с подготовкой к КС 21 будет также создан механизм оказания помощи.

45. Представитель организации "Справедливость на Земле" поднял вопрос об интегрировании гражданского общества в переговоры на КС 21. На состоявшейся в 2009 году в Копенгагене КС 15 пропуски представителей НПО были по непонятным причинам аннулированы, при этом отсутствовала возможность для обжалования данного решения. К сожалению, эта проблема вновь возникла в ходе последней сессии КС в Лиме в 2014 году. Что необходимо сделать для того, чтобы она вновь не возникла на КС 21?

46. Касаясь этого же вопроса, г-н Баллан отметил, что изменение климата является многоуровневым вопросом, что представители гражданского общества, занимающиеся проблематикой участия общественности на национальном и местном уровнях, должны также принимать участие и на международном уровне. Важно определить место гражданского общества в процессе переговоров и в официальной повестке дня. В проект текста возможного будущего соглашения уже включен ряд пунктов, касающихся участия общественности, и Сторонам следует способствовать дальнейшему развитию этих положений.

47. В заключение Председатель кратко высказалась по поводу национального вклада в смягчение изменения климата, который должны внести государства до начала КС 21, отметив, что этот вклад определяется на национальном уровне на основе нескольких параметров; при этом важной частью этой работы является проведение обсуждений на национальном уровне и участие общественности.

48. Представитель информационного центра "Зеленое досье" выступил с сообщением о практическом опыте участия украинских НПО в процессе принятия решений, относящихся к изменению климата. Создана Рабочая группа НПО по изменению климата, которая представляет собой сеть из 25 неправительственных и некоммерческих природоохранных организаций со всей Украины (включая "Зеленое досье"). Украинские НПО проводили кампании по повышению информированности общественности, занимались разъяснением взаимосвязи между климатическими проблемами и повседневной жизнью, а также лоббист-

⁶ Т.е. с Сопредседателями Специальной рабочей группы по Дурбанской платформе для более активных действий.

ской деятельностью в органах, принимающих решения, всех уровней. Правовые возможности для участия общественности в Украине включают в себя право на участие в ряде межведомственных комиссий по изменению климата и общественных советах при государственных органах. Социальные сети и цифровые медийные технологии стали основным каналом для организации дискуссий и наиболее эффективным средством обеспечения участия общественности в Украине. Уже принято несколько соответствующих судебных решений, в том числе по делам, связанным с участием НПО в дискуссиях по проектам решений, касающимся проблематики изменения климата, в связи с которыми ими были представлены замечания по более чем 25 проектам, которые, однако, не были приняты во внимание Министерством экологии и природных ресурсов без обоснования причин их отклонения. НПО направляли запросы о предоставлении информации, но не были удовлетворены той информацией, которую предоставили государственные органы, в связи с чем они обратились в суд и выиграли соответствующие дела. В целом украинские НПО не удовлетворены уровнем участия общественности в процессе принятия решений, касающихся проблематики изменения климата, ввиду сложностей с обеспечением учета вносимых ими замечаний и рекомендаций и неприоритетности проблематики изменения климата для властей.

49. Представитель Армении отметила, что включение РКИКООН в национальное законодательство сыграло важную роль в развитии и формировании государственной политики и общественного мнения по вопросам изменения климата в Армении. В рамках проекта Красного Креста "Климатический форум – Восток" организации гражданского общества создали гражданскую платформу. Ее целью является вовлечение общественных организаций в борьбу с изменением климата на местном уровне, поскольку местные общины имеют самое прямое отношение к природным ресурсам. Проводимая деятельность ориентирована на адаптацию к изменению климата в таких секторах, как сельское хозяйство, здравоохранение, вода и энергетическая эффективность. Гражданская платформа выступила с заявлением о позиции гражданского общества по проблеме изменения климата, которая была передана Президенту. Ответ Президента стал свидетельством достижения согласованной позиции по основным принципам адаптации к изменению климата и самому изменению климата. Общественность весьма активно участвовала в разработке политики в области лесохозяйственной деятельности, охраны лесов и предотвращения изменения климата.

50. После завершения выступлений представитель Швейцарии отметила, что участие общественности Швейцарии в подготовке нормативных документов в области изменения климата рассматривается в качестве весьма важного вопроса; до представления законопроекта в парламент во всех случаях проводится широкий процесс с участием всех затрагиваемых и заинтересованных сторон, НПО, представителей промышленности и других. Представитель Хорватии сообщила о том, что во втором полугодии 2015 года начнется работа над стратегией в области адаптации к изменению климата, в рамках подготовки к которой Министерство охраны окружающей среды уже занимается вопросами повышения информированности общественности путем проведения в стране большого числа рабочих совещаний. Сложилось мнение, что надлежащее информирование общественности позволит повысить степень ее мотивации к участию в разработке стратегий, а на более позднем этапе – в процедуре проведения стратегической экологической оценки. По мнению представителя РЭЦ-ЦВЕ, координационным центрам Орхусской конвенции и координационным центрам других конвенций следует наладить более тесное сотрудничество. Представитель орга-

низации "Справедливость на Земле" отметила, исходя из различных выступлений, что не всегда очевиден факт применения согласованного подхода, что различными вопросами не всегда занимаются одни и те же министерства и что сложившаяся в них культура не всегда имеет одинаковое содержание.

51. Целевая группа:

а) приняла к сведению информацию о накопленном опыте, в том числе о примерах надлежащей практики и проблемах, которой поделились представители РКИКООН, Бельгии, Орхусского центра Беларуси, Нидерландов, Европейского ЭКО-Форума, Франции, Армении, информационного центра "Зеленое досье", и отметила последовавшее за тем обсуждение и прозвучавшие замечания с мест;

б) отметила, что процесс принятия решений, относящихся к изменению климата, судя по всему, имеет сложный характер, поскольку он подпадает под действие целого ряда правовых документов и документов по вопросам политики (например, законодательство в области изменения климата, национальные сообщения, долгосрочные или тематические национальные стратегии) и затрагивает широкий круг секторов и субъектов;

в) отметила также, что эффективное обеспечение участия общественности в процессе принятия таких решений имеет крайне важное значение;

г) отметила далее озабоченности, высказанные НПО в связи с тем, что в некоторых странах существует ряд препятствий для эффективного участия общественности в процессе принятия решений, относящихся к изменению климата, включая отсутствие правовых положений, предусматривающих такое участие общественности, отсутствие конкретной структуры для вовлечения общественности, недостаточность или отсутствие финансирования, недостаточность усилий по вовлечению общественности на регулярной основе, а также неосведомленность общественности о важности проблем изменения климата и/или процесса принятия соответствующих решений;

д) рекомендовала наладить тесное сотрудничество между национальными координационными центрами РКИКООН и Орхусской конвенции на национальном уровне.

VI. Закрытие совещания

52. Целевая группа согласовала основные итоги совещания и просила секретариат завершить в консультации с Председателем подготовку доклада о работе совещания и включить в него эти выводы (AC/TF.PP-5/Inf.4). Председатель выразила признательность выступавшим, тем, кто представил тексты заявлений до начала совещания, а также его участникам, секретариату и устным переводчикам и закрыла совещание.
