



---

## **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 Целевой рабочей группы по участию общественности в процессе принятия решений о работе ее третьего совещания**

**Подготовлен совместно секретариатами Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте**

#### *Резюме*

На своей второй внеочередной сессии (Женева, 9–22 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), своим решением ЕМР.П/1 учредило Целевую группу по участию общественности в процессе принятия решений (ECE/MP.PP/2010/2/Add.1)<sup>1</sup>. Совещание Сторон просило Целевую группу осуществлять различные виды деятельности в период между четвертой и пятой сессиями Совещания Сторон, в том числе документировать

---

<sup>1</sup> Доступно по адресу <http://www.unepce.org/env/pp/emop2010.html>.

экспертные 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).

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–7	4
II. Открытая консультация по проекту рекомендаций по Конвенции, касающихся участия общественности в принятии экологических решений .....	8	5
III. Открытая консультация по проекту рекомендаций по Протоколу, касающихся участия общественности в стратегической экологической оценке .....	9–12	5
IV. Обмен информацией и опытом .....	13–67	6
A. Общий обзор основных проблем, препятствующих обеспечению эффективного участия общественности в принятии стратегических экологических решений и проведении стратегической экологической оценки .....	14–35	6
B. Участие общественности в разработке проекта законодательства .	36–42	13
C. Участие общественности в разработке планов, программ и политики .....	43–67	15
V. Закрытие совещания .....	68	20

## I. Введение

1. Третье совещание Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений при Совещании Сторон 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, 29–30 октября 2012 года. Это совещание было организовано совместно с Бюро Совещания Сторон Протокола по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция ЭСПО).

2. На совещании присутствовали представители правительств следующих стран: Албании, Армении, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Германии, Греции, Грузии, Ирака, Испании, Италии, Кыргызстана, Литвы, Монголии, Польши, Республики Молдова, Российской Федерации, Словакии, Словении, Турции, Узбекистана, Украины, Франции, Чешской Республики, Швейцарии и Европейского союза (ЕС) (которой был представлен Европейской комиссией).

3. Были представлены также Орхусский центр Беларуси, Совет фюльке Нурланн (Норвегия) и Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы.

4. На совещании были представлены следующие неправительственные организации (НПО): Бюро экологических расследований (Украина), "Коустотч" (Ирландия), "Эко-Глоб" (Армения), "Уполномоченные группы" (Российская Федерация), "Экологический блок" (Ирландия), Ресурсно-аналитический центр "Общество и окружающая среда" (Украина), Европейское экологическое бюро (Бельгия), "Друзья Земли" (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Институт национального и международного развития, ОФ "Инициатива" (Казахстан), Международная ассоциация по оценке воздействия (Португалия), Международный инвестиционный центр (Российская Федерация), "Справедливость и окружающая среда" (Чешская Республика), Сеть по защите общественных экологических интересов Кыргызской Республики (Кыргызстан), НПО "Независимая экологическая экспертиза" (Кыргызстан), "Союз защиты Арала и Амударьи" (Узбекистан), "Движение женщин Европы за общее будущее" (Германия) и Всемирный фонд дикой природы (ВФДП) – Россия (Российская Федерация). Многие из представителей НПО, участвовавших в совещании, координировали свой вклад в рамках Европейского Эко-форума.

5. Были представлены следующие научные и деловые организации: "ЕвропаБио", Содерторнский университет, Лондонский университетский колледж и Бернский университет.

6. Функции сопредседателей на совещании выполняли г-н Филип Кирни (Ирландия), Председатель Целевой группы по участию общественности в процессе принятия решений Орхусской конвенции, и г-н Маттиас Зауэр, Председатель Бюро Конвенции Эспо по Протоколу по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО).

7. Экспертную помощь оказывали г-н Ежи Ендроска и г-жа Рики Теривел, которые выступали в качестве консультантов по проектам рекомендаций, подготавливаемых в рамках Орхусской конвенции и Протокола по СЭО в целях улучшения выполнения их соответствующих положений, а именно а) по второму проекту проекта рекомендаций по Орхусской конвенции, касающихся уча-

ствия общественности в процессе принятия экологических решений; b) по проекту рекомендаций относительно надлежащей практики по Протоколу, касающихся участия общественности в стратегической экологической оценке. Первый день работы совещания был посвящен обсуждению этих двух проектов рекомендаций. Было отмечено, что после завершения подготовки двух наборов рекомендаций они будут выпущены вместе в виде совместной публикации<sup>2</sup>.

## **II. Открытая консультация по проекту рекомендаций по Конвенции, касающихся участия общественности в принятия экологических решений**

8. Сопредседатель от Орхусской конвенции сделал краткий обзор хода разработки под эгидой Целевой группы проекта рекомендаций по участию общественности в принятии экологических решений. Участникам было предложено высказать свои замечания по второму проекту, указав, с какими пунктами проекта они согласны, а с какими не согласны и какие пункты они не поняли или сочли нуждающимися в прояснении. Затем им было предложено более подробно обсудить те пункты, с которыми кто-то был не согласен частично или которые были недостаточно ясными, а также высказать более общие замечания по структуре и содержанию проекта текста. Им, кроме того, напомнили о возможности направить замечания в письменном виде в секретариат Орхусской конвенции к 30 ноября 2012 года. Сопредседатель указал, что все полученные замечания будут учтены при подготовке третьего проекта рекомендаций. Этот проект будет подготовлен заблаговременно до начала четвертого совещания Целевой группы, которое состоится 12 и 13 марта 2013 года в Люксембурге.

## **III. Открытая консультация по проекту рекомендаций по Протоколу, касающихся участия общественности в стратегической экологической оценке**

9. Сопредседатель от Протокола по СЭО ознакомил участников с проектом рекомендаций по надлежащей практике, касающихся участия общественности в стратегической экологической оценке (СЭО), которые в настоящее время подготавливаются в рамках Протокола по СЭО. Консультант г-жа Теривел представила проект рекомендаций и изложила суть письменных замечаний по рекомендациям, полученных перед совещанием от координационных центров и заинтересованных сторон как Протокола по СЭО, так и Орхусской конвенции. Затем участники высказали свои замечания по структуре и содержанию проекта.

10. Участники совещания согласились с тем, что в названии проекта рекомендаций должна делаться ссылка на "стратегическую экологическую оценку", а не на "принятие стратегических решений". Участники совещания также пришли к выводу, что формулировки последующих проектов рекомендаций следует пересмотреть, с тем чтобы провести четкое различие между положениями Протокола по СЭО, касающимися участия общественности, которые являются юридически обязательными для Сторон, и рекомендуемой надлежащей практикой. Кроме того, участники предложили включить в рекомендации более практические примеры надлежащей и, возможно, также неверной практики и догово-

---

<sup>2</sup> Документы совещания, а также тексты выступлений ораторов имеются на веб-странице совещания ([http://www.unecce.org/pp\\_in\\_strategic\\_dm.html](http://www.unecce.org/pp_in_strategic_dm.html)).

ворились представить секретариату тематические исследования или примеры из практики их стран. Эти примеры будут включены в проект и/или размещены на веб-сайте Протокола по СЭО.

11. Участники подчеркнули важность продолжения тесной координации действий и взаимодействия между Орхусской конвенцией и Протоколом по СЭО в ходе дальнейшей подготовки двух наборов рекомендаций с целью обеспечения того, чтобы они дополняли друг друга и согласовывались друг с другом.

12. Участникам была предоставлена возможность направить в секретариат Конвенции к 15 ноября 2012 года дополнительные замечания по проекту рекомендаций к Протоколу по СЭО. Председатель указал, что все полученные замечания будут учтены при подготовке второго проекта, который будет представлен на рассмотрение Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке на ее втором совещании (Женева, 27–30 мая 2012 года).

#### **IV. Обмен информацией и опытом**

13. Второй день работы совещания был посвящен обмену информацией и опытом. Были рассмотрены препятствия и проблемы, мешающие эффективному участию общественности в принятии стратегических решений и проведении СЭО, и проанализированы надлежащая практика и инновационные средства для их устранения. Участники также присоединились к словам озабоченности Сторон и заинтересованных субъектов относительно осуществления Протокола по СЭО и статей 7 и 8 Орхусской конвенции.

##### **A. Общий обзор основных проблем, препятствующих обеспечению эффективного участия общественности в принятии стратегических экологических решений и проведении стратегической экологической оценки**

###### **1. СЭО и участие общественности – некоторые стратегические соображения**

14. Обеспечение эффективного участия общественности в принятии стратегических экологических решений и проведении СЭО способствует обмену знаниями, открывая новые перспективы и показывая варианты, о которых, возможно, раньше никто не задумывался. В ходе дискуссий участники отметили ряд схожих моментов и различий в положениях об участии общественности Орхусской конвенции и Протокола по СЭО. Несколько участников сослались также на соответствующие положения Директивы ЕС по СЭО<sup>3</sup>. В целом было отмечено, что Директива по СЭО и Протокол по СЭО согласуются друг с другом, поскольку Директива оказала значительное влияние на переговоры по Протоколу<sup>4</sup>. Вместе с тем между ними имеется ряд важных различий, включая их географический охват и их применимость к политике и законодательству (информацию о дальнейшем обсуждении различий между Директивой и Протоко-

<sup>3</sup> Директива 2001/42/ЕС Европейского парламента и Совета от 27 июня 2001 года по оценке воздействия планов и программ на окружающую среду.

<sup>4</sup> На согласованность Директивы ЕС и Протокола указывает документ ЕС об одобрении Протокола, в котором отмечается, что ЕС уже принял законодательные документы по вопросам, регулируемым Протоколом.

лом см. в пунктах 28 и 29). Участники отметили следующие схожие моменты и различия между Орхусской конвенцией и Протоколом по СЭО:

а) Протокол по СЭО предусматривает обеспечение на раннем этапе своевременных и эффективных возможностей для участия общественности в СЭО проектов планов и программ правительства и, когда это целесообразно в разумной степени, то и политики и законодательства. В свою очередь Конвенция Эспо предусматривает широкое участие общественности в оценке вероятного воздействия на окружающую среду предлагаемых видов деятельности в трансграничном контексте. В отличие от Протокола в Орхусской конвенции участие общественности в принятии решений рассматривается как самостоятельное право. Кроме того, положения Орхусской конвенции об участии общественности имеют более широкий охват: в частности, они предусматривают участие общественности в рассмотрении политики и законодательства, а также планов и проектов;

б) оба договора содержат требование о своевременном участии общественности;

в) что касается информации, которая должна предоставляться общественности, то Протокол по СЭО вполне конкретно требует предоставления экологического доклада, тогда как в Орхусской конвенции содержится требование о предоставлении "необходимой информации";

г) оба договора содержат требование относительно учета результатов участия общественности. Если Орхусская конвенция требует опубликования решения вместе с лежащими в его основе доводами и соображениями, то Протокол по СЭО содержит эксплицитное требование о том, чтобы при принятии плана или программы общественность информировалась о том, каким образом были учтены результаты ее участия;

д) было сочтено, что важную роль играют общие требования, содержащиеся в статье 3 Орхусской конвенции, например содержащиеся в ней требования о том, что должностные лица и государственные органы должны повышать осведомленность общественности о ее правах по Конвенции и оказывать ей помощь и содействие в осуществлении этих прав. Однако была выражена озабоченность по поводу того, что часто Стороны упускают из виду требования статьи 3.

15. Было отмечено, что, если сравнивать участие общественности в оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС), с одной стороны, и ее участие в принятии стратегических экологических решений и в СЭО – с другой, то во втором случае оно неизбежно осложняется более высоким уровнем неопределенности и менее высоким уровнем детализации. Это соответственно требует применения различных методов и подходов, например качественных вместо количественных. Кроме того, общественность, участвующая в принятии решений вообще, скорее всего, отличается от общественности, заинтересованной процессом принятия решений по конкретным проектам: например, в последнем случае можно было бы ожидать более широкого участия НПО, а не неспециалистов и дилетантов. Было отмечено, что в отличие от принятия решений по конкретным проектам более широкий охват СЭО и более абстрактный характер процесса принятия стратегических экологических решений означают, что государственным органам необходимо гораздо активнее вовлекать общественность в соответствующие процессы, поскольку члены общества сами по себе могут и не сознавать актуального значения, которое имеет для них процесс принятия решений.

## 2. Практический опыт организации участия общественности в СЭО в трансграничном контексте

16. В статье 10 Протокола по СЭО излагаются обязанности Сторон по организации участия общественности в трансграничных консультациях по какому-либо плану или программе. Вопрос участия общественности в СЭО в трансграничном контексте был рассмотрен с точки зрения органов, ответственных за данный процесс, на основе опыта в этой области, накопленного польскими компетентными органами, которые были представлены на совещании. В Польше общественность имеет одинаковые права на участие в СЭО независимо от того, где она проживает – в Польше или соседней стране. Эти права включают право общественности на то, чтобы ей был предоставлен как минимум 21-дневный период на представление своих замечаний по проекту плана или программы, при этом замечания и/или предложения могут быть представлены а) в письменном виде, б) в устном виде с отражением в протоколе; и/или с) с использованием средств электронной коммуникации без необходимости скрепления электронных сообщений защищенной электронной подписью.

17. В качестве практического примера трансграничной СЭО в Польше был приведен "Проект изменений к плану территориально-пространственной планировки в Любуском воеводстве", по которому затрагиваемой Стороной являлась Германия. Процесс трансграничной СЭО был организован в соответствии с действующим двусторонним польско-германским соглашением об ОВОС, которое в данном случае было сочтено применимым. В настоящее время подготавливается отдельное соглашение по СЭО. Трансграничные консультации начались, когда Польша направила Германии уведомление вместе с проектом плана и своим экологическим докладом. Эти документы были переведены на немецкий язык, и Германии было предложено не позднее чем в течение 30-дневного срока представить свои замечания и предложения по проекту плана и экологическому докладу. Общественность Германии была проинформирована о проекте плана и трансграничной СЭО соответствующими германскими органами путем публичного уведомления, в том числе через Официальный вестник. Замечания можно было направлять непосредственно в компетентный орган в Польше или опосредованно, через соответствующий компетентный орган Германии. Ввиду большого числа замечаний, поступивших от общественности Германии (1 099 замечаний), польский компетентный орган столкнулся с рядом практических проблем, включая а) отсутствие людских ресурсов для рассмотрения всех полученных замечаний; б) низкое качество переводов, которое объяснялось тем, что Закон о закупках ограничивает возможности выбора наиболее подходящего переводчика; и с) непонимание общественностью Германии некоторых вопросов по причине неточного перевода терминов.

18. Второе из двух представленных тематических исследований называлось "Проект ядерной энергетической программы Польши". Было отмечено, что соответствующий процесс, вероятно, являлся наиболее широким процессом СЭО в Европе среди проводившихся до настоящего времени. Польша уведомила о нем десять стран, из которых семь (Австрия, Германия, Дания, Словакия, Финляндия, Чешская Республика и Швеция) решили участвовать в процедуре трансграничной СЭО. К уведомлению прилагались проект программы и соответствующий экологический доклад, оба из которых были переведены на английский и немецкий языки. Три страны обратились с просьбой продлить установленный предельный срок до трех месяцев. Участие общественности в затрагиваемых Сторонах организовывалось дважды: сначала по проекту программы и экологическому докладу, а затем по приложению, которое включало новое предложение относительно места расположения объекта. В целом каждая Сто-



рона определила для своей собственной общественности совершенно разные сроки представления замечаний. В большинстве случаев Стороны представили свои заявления вместе с замечаниями общественности, которые были собраны компетентным органом соответствующей страны. Польша не была в полной мере готова к обработке такого большого количества представленных замечаний (только от общественности Германии было получено более 35 000 замечаний).

19. Организация участия общественности в трансграничном контексте имела свою специфику, которая, в частности, определялась языковыми проблемами и распределением обязанностей между участвующими странами. Было подчеркнуто, что потребуются обеспечить дополнительные финансовые и людские ресурсы, например для перевода материалов, а также для обработки замечаний, полученных от затрагиваемой Стороны. В ходе подготовки документов для проведения консультаций с общественностью затрагиваемой Стороны чрезвычайно важное значение имело качество перевода. При поступлении большого количества замечаний от общественности компетентные органы часто испытывают нехватку ресурсов, поскольку может возникнуть необходимость в систематической и планомерной обработке десятков или даже сотен тысяч замечаний. И наконец, необходимо учитывать различия в национальных процедурах и подходах стран.

### **3. Основные препятствия на пути эффективного участия общественности в принятии стратегических экологических решений и проведении СЭО в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии**

20. Было отмечено, что страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии находятся на различных стадиях процесса организации участия общественности в рассмотрении планов, программ и политики. Например, ряд стран еще не имеют законодательства по вопросам СЭО, хотя несколько стран в настоящее время разрабатывают законодательную основу для СЭО. В этой связи отмечается особая проблема, которая заключается в том, каким образом термины "планы", "программы" и "политика" должны определяться и/или толковаться в национальном законодательстве.

21. Было отмечено, что многие страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии пошли по пути регулирования СЭО и ОВОС в одном и том же законодательном акте, и было высказано мнение, что такой подход может оказаться проблематичным. Это связано с тем, что законодательство по ОВОС в соответствующих странах зачастую возлагает ответственность за организацию участия общественности на инициатора строительства, а государственные органы подключаются к этому процессу только на более поздних стадиях. Напротив, ответственность за составление планов, программ и политики обычно несут государственные органы. Таким образом, законодательные положения, используемые для регулирования ОВОС, могут оказаться непригодными для СЭО. Важно понять различие между ОВОС и СЭО и разработать специальное законодательство для каждой из них.

22. Было отмечено, что, поскольку некоторые компетентные органы и/или инициаторы строительства считают, что участие общественности мешает разработке проектов, могут продавливаться решения о том, чтобы привлекать общественность лишь на более общем, абстрактном уровне процесса принятия решений по планам, а затем при принятии решений по конкретным проектам, связанным с этими планами, вообще больше не привлекать ее. Было подчеркнуто, что участие общественности на стратегическом уровне (например, при рас-

смотреии планов или программ) не может заменить ее участия в рассмотрении конкретных проектов.

23. Было отмечено, что эффективному участию общественности в принятии стратегических решений препятствует, в частности, тот факт, что иногда общественности сложно найти соответствующую информацию. Например, информация о законопроекте может быть размещена на веб-страницах нескольких министерств, и иногда не всегда можно легко найти информацию даже о законодательстве, которое уже принято. Была высказана мысль, что для повышения эффективности участия общественности в подготовке проекта законодательства было бы целесообразно создать один централизованный национальный веб-сайт или веб-страницу. Назначенный сайт выдавал бы информацию обо всех законопроектах, подготавливаемых в стране, – в идеальном случае со ссылками на соответствующие министерства, отвечающие за процесс подготовки законодательства.

24. О применяемой в стране надлежащей практике сообщило правительство Грузии: она заключается в том, что Орхусский центр Грузии договорился с правительством Грузии о разрешении на размещение на веб-сайте Центра расписания намеченных парламентских слушаний по законопроектам.

#### **4. Основные препятствия на пути эффективного участия общественности в принятии стратегических экологических решений и проведении СЭО в странах Европейского союза**

25. Была выражена озабоченность в связи с тем, что участие общественности в принятии стратегических решений и проведении СЭО обеспечивается только ради соблюдения законодательных требований и что часто оно не организуется на соответствующем или достаточно раннем этапе планирования, когда замечания общественности могли бы быть действительно приняты во внимание. Зачастую сроки участия общественности в СЭО являются слишком короткими, для того чтобы такое участие могло быть эффективным. Общественность может также быть не заинтересована в участии в принятии стратегических решений, если она не видит, что ее участие в нем дает какой-либо эффект.

26. Тот факт, что статья 7 Орхусской конвенции позволяет весьма свободно толковать слова "по возможности" из того предложения, где говорится, что каждая Сторона должна прилагать усилия для обеспечения общественности возможностей для участия в разработке политики, связанной с окружающей средой, привел к отсутствию ясности и согласно высказанным мнениям, является особым препятствием на пути обеспечения эффективного участия общественности в принятии решений, касающихся политики.

27. Было выражено мнение, что Орхусская конвенция предоставляет особые права природоохранным НПО, относя НПО, содействующие охране окружающей среды, к категории "общественности, заинтересованной" в принятии решений, охватываемых каждым договором. Ни Протокол по СЭО, ни Директива по СЭО эксплицитно не относят НПО, содействующие охране окружающей среды, к категории "заинтересованной общественности" – в них, скорее, делается ссылка на "соответствующие" НПО, при этом право определять их "соответствие" предоставляется компетентным органам Стороны. Кроме того, ни Протокол, ни Директива не содержат правовых требований, согласно которым заинтересованной общественности должен быть предоставлен доступ к правосудию, с тем чтобы оспорить материальную или процессуальную законность решений, охватываемых этими договорами.

28. Было с удовлетворением отмечено, что Протокол по СЭО в отличие от Директивы по СЭО предусматривает широкое участие общественности, которое может начинаться еще на стадиях предварительной проверки (определения того, требуется ли согласно Протоколу проведение СЭО в связи с каким-либо планом или программой) и определения охвата информации (определения соответствующей информации, подлежащей включению в экологический доклад). В той степени, в какой это целесообразно, такой порядок можно было бы применять также и к оценке политики и предлагаемого законодательства, предоставляющих общественности права на получение информации об организованных процессах мониторинга. Однако было отмечено, что такие положения касаются только оценки воздействия предлагаемых планов, программ или политики на окружающую среду и здоровье человека, а не оценки самих фактических планов, программ или политики. Было также высказано замечание относительно того, что установленный пороговый уровень для запуска процесса СЭО согласно Протоколу является слишком высоким. Протокол подвергся критике также за то, что в нем не фигурируют такие критерии оценки, как устойчивость и кумулятивные воздействия.

29. Было с удовлетворением отмечено, что Директива по СЭО предусматривает участие общественности в оценке как проектов планов или программ, так и сопроводительного экологического доклада (Протокол по СЭО также требует от Сторон обеспечить, чтобы заинтересованная общественность имела возможность выразить свое мнение по плану, программе и экологическому докладу (статья 8, пункт 4)). Что касается недостатков Директивы, то, как отметили участники, она а) не охватывает политику и законодательство; б) не содержит конкретных ссылок на здоровье человека; в) не требует обеспечения участия общественности на начальных стадиях (предварительной проверки или определения охвата информации); d) не распространяется на финансовые бюджеты или программы; и е) не предусматривает средств правовой защиты в тех случаях, когда участие общественности ограничивается или отсутствует либо когда его результаты не принимаются во внимание. Один из участников высказал мнение, что некоторые положения Директивы по СЭО, возможно, нуждаются в усовершенствовании, с тем чтобы имелась возможность более эффективного проведения СЭО и более эффективного участия общественности в ЕС в соответствии с требованиями Протокола по СЭО и Орхусской конвенции.

## **5. Инновационные подходы к участию общественности в принятии экологических решений и ВСЭО**

30. Было отмечено, что полезной моделью с точки зрения анализа применяемых на практике процедур общественного участия могла бы являться "арнстейнская лестница участия", с помощью которой можно рассматривать участие общественности отдельно на каждой ступени, двигаясь снизу вверх. Было отмечено, что участие общественности в процедурах ОВОС часто ограничивается предоставлением информации и проведением консультаций и что можно было бы значительно больше сделать для вовлечения общественности в такие формы участия, которые соответствуют более высоким ступеням "арнстейнской лестницы".

31. Для более эффективного вовлечения общественности в принятие экологических решений должны быть созданы возможности для ее участия в различных стадиях планирования, поскольку в ходе подготовки планов, программ и политики часто принимаются несколько решений. Кроме того, общественность следует вовлекать в работу с самого начала с целью определения ее приоритетов и выяснения ее мнений относительно того, как должен развиваться про-

цесс. Было отмечено, что полезным источником, в котором даются рекомендации по осуществлению успешных процессов участия общественности, является австрийское руководство 2007 года "Пособие по вопросам участия общественности"<sup>5</sup>.

32. Участие общественности может носить разнообразные формы, и существует много инновационных способов ее вовлечения в соответствующие процессы. В качестве примера была приведена платформа "Сниффера" в Шотландии, которая обеспечивает передачу знаний по вопросам устойчивости для использования в различных секторах: государственном, частном, третичном/добровольном и научном. Платформа "Сниффера" позволила получить успешные результаты в деле укрепления взаимодействия между партнерами из различных сфер.

33. В качестве примера была также приведена Исследовательская группа по стратегическим подходам к окружающей среде и устойчивости (ОКРУС). Методология ОКРУС направлена на стимулирование участия за счет повышения осведомленности путем постановки перед общественностью определенных вопросов. Например, в связи с принятием решения относительно застройки береговой линии в Корнуолле, Англия, эта группа развесила на улицах Корнуолла плакаты, призывающие людей высказывать свои мнения еще до того, как будет составлен план побережья. Цель заключалась в выяснении того, что общественность желала бы видеть на плане побережья и каковы ее приоритеты. Ключевой фразой в процессе участия общественности являлась фраза "расширение прав и возможностей", и вовлечение общественности в процесс с самого начала может способствовать уменьшению коллизий.

34. Было отмечено, что содержание рекомендаций, разрабатываемых в настоящее время как по Орхусской конвенции, так и по Протоколу по СЭО, не должно ограничиваться выполнением правовых требований этих договоров. Правовые требования устанавливают минимальные стандарты, однако можно было бы сделать значительно больше. Участие общественности могло бы способствовать разработке новых идей и вариантов, и поэтому важно, чтобы оно не использовалось лишь для утверждения ранее существовавших предложений. Участие общественности является также одним из наиболее эффективных механизмов мониторинга правильного выполнения процедур, особенно в случае СЭО.

35. Важно определить те группы, которые являются главными целевыми группами с точки зрения участия общественности, а также любые группы, доступ к которым осложнен или которые могут препятствовать принятию решений. Не следует забывать о необходимости привлечения представителей общественности, говорящей на местных языках или языках меньшинств. Следует также уделять внимание участию детей. Хотя методы, используемые для обеспечения участия взрослого населения, для детей могут не подойти, дети все равно должны играть определенную роль.

---

<sup>5</sup> Kerstin Arbter et al., *The Public Participation Manual: Shaping the Future Together* (Vienna, Austrian Society for Environment and Technology, 2007). Доступно по адресу [http://www.oegut.at/downloads/pdf/part\\_public-part-manual.pdf](http://www.oegut.at/downloads/pdf/part_public-part-manual.pdf).

## **В. Участие общественности в разработке проекта законодательства**

### **1. Опыт участия общественности в процедуре оценки воздействия Европейской комиссии в связи с разработкой законодательства ЕС**

36. Процедура оценки воздействия Европейской комиссии – это процесс подготовки для членов Комиссии фактических данных о преимуществах и недостатках возможных вариантов политики посредством оценки их потенциальных экономических, социальных и экологических последствий. К элементам логического обоснования оценки воздействия относятся следующие: а) разработка более совершенных предложений; б) содействие обеспечению согласованности за счет учета социальных, экономических и экологических воздействий; в) обеспечение транспарентного и открытого процесса принятия решений; и д) демонстрация внимания, которое было уделено каждому предложению. Процедура оценки воздействия включает следующие этапы: а) определение проблемы (в том числе необходимости действий); б) определение целей; в) разработку основных вариантов политики; д) анализ воздействий; е) сопоставление вариантов; и ф) краткое описание будущей деятельности в области мониторинга и оценки.

37. Обычно процедура оценки воздействия начинается с разработки "дорожных карт"<sup>6</sup>, создания межведомственных групп, проведения исследований и консультаций. Консультация с заинтересованными сторонами не является однократным мероприятием, а предполагает проведение различных встреч, совещаний рабочих групп, распространение веб-вопросников и т.д. с целью сбора информации и выяснения мнений. Консультации ориентируются на конкретные ключевые группы в зависимости от предложения. На проведение консультаций по Интернету отводится как минимум 12 недель, при этом широко распространяется информация о возможности высказать свои замечания.

38. В Европейской комиссии уже имелись независимые советы по оценке воздействия, которые сообщали ей свое мнение о процедурах оценки воздействия и таким образом выполняли функцию механизмов контроля качества. Совет по оценке воздействия Европейской комиссии отметил, что консультации с заинтересованными сторонами являются важнейшим средством подготовки высококачественных и заслуживающих доверия предложений относительно политики. В докладе Совета по оценке воздействия 2011 года<sup>7</sup> содержалась рекомендация, согласно которой Комиссии всегда следует отчитываться перед заинтересованными сторонами, а также докладывать о том, каким образом их вклад был использован в процессе принятия решений. В нем было также отмечено, что все консультации Комиссии с общественностью, проводимые с начала 2012 года, должны иметь не восьми-, а как минимум 12-недельную продолжительность и что Совет будет следить за соблюдением этого нового требования.

<sup>6</sup> См. [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/planned\\_ia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm).

<sup>7</sup> Доступен по адресу [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2012\\_0101\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2012_0101_en.pdf).

39. Наряду с процедурой оценки воздействия Комиссии были охарактеризованы следующие предложенные положения об участии общественности в утвержденном предложении по пересматриваемому тексту Директивы по ОВОС<sup>8</sup>:

а) существующая Директива по ОВОС подвергалась критике за то, что в ней четко не указывались временные рамки участия общественности, и поэтому консультации с общественностью были либо слишком короткими, либо слишком долгими. В предложении по пересматриваемой Директиве по ОВОС предусматривается, что на проведение консультаций с общественностью по докладу об ОВОС отводится 30–60 дней, причем этот период может быть продлен еще на 30 дней;

б) было внесено предложение о том, чтобы решение о выдаче разрешения на строительство содержало резюме замечаний, полученных от общественности, а также короткую справку о том, каким образом при выдаче такого разрешения были учтены те или иные экологические соображения и как в нем были отражены результаты консультаций и собранная информация или что по ним вообще было сделано, если были предприняты другие действия. В случае проектов, которые могут оказать серьезные негативные трансграничные воздействия, компетентный орган должен предоставлять информацию о том, каким образом он принял во внимание любые замечания, полученные от затрагиваемого государства-члена в ходе консультаций;

в) было также предложено, чтобы компетентный орган завершал ОВОС проекта, включая все консультации, в трехмесячный срок – при ее возможном продлении еще на три месяца.

## 2. Участие общественности в подготовке греческого законопроекта о биоразнообразии

40. В октябре 2009 года по инициативе канцелярии премьер-министра началось осуществление греческой Инициативы по открытому правительству (open.gov.gr). Практически все отдельные проекты законодательства или политические инициативы правительства до их представления в парламент размещались на платформе блогерского типа, и граждане и организации могли направить на нее свои комментарии, предложения и критические замечания по проектам. Обязательным условием представления законопроекта в парламент являлось опубликование доклада об итогах консультаций, основанного на всей совокупности замечаний.

41. Что касается процесса участия общественности, организованного в связи с греческим законопроектом о биоразнообразии, то общественность получала информацию из пресс-релизов, статей, помещенных в газетах и специализированных журналах, телевизионных программ и официальных документов министерств. Одна из серьезных проблем заключалась в согласовании противоречивых интересов при отражении в проекте различных полученных замечаний. Другая проблема заключалась в большом объеме полученной информации, которая не имела прямого отношения к делу, а также в том, что процесс проведения консультаций с общественностью являлся легкодоступным только для пользователей Интернета. Было представлено приблизительно 300 замечаний, и

<sup>8</sup> Директива Совета 85/337/ЕЕС от 27 июня 1985 года об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (Директива по ОВОС) уже пересматривалась три раза. В результате процесса пересмотра 26 октября 2012 года Европейская комиссия приняла предложение по пересматриваемому тексту Директивы (СОМ(2012) 628 final).

все они были изучены группой правовых и экологических экспертов, готовивших законопроект.

### **3. Участие общественности в подготовке проекта природоохранного законодательства Армении**

42. Хотя армянское законодательство не содержит соответствующего требования, при подготовке законопроекта "Об использовании генетически модифицированных организмов", был организован процесс участия общественности его подготовке. Общественности было предложено высказать свои мнения по конкретным вопросам и представить замечания о том, как можно было бы усовершенствовать законопроект. В этот процесс были вовлечены также соответствующие государственные органы, с тем чтобы они могли выслушать соображения участников консультаций и отреагировать на них. Кроме того, с тем чтобы заложить научную основу для данного законопроекта, было сочтено целесообразным вовлечь в процесс консультаций ученых. Одним из потенциальных препятствий на пути надлежащего учета замечаний общественности являлись ограниченные возможности внесения изменений в проект после того, как законопроект был передан в парламент. Однако в данном конкретном случае в результате обсуждения в парламенте были получены полномочия на внесение изменений в проект с учетом всех замечаний общественности и ученых в целях обеспечения экологической безопасности.

## **С. Участие общественности в разработке планов, программ и политики**

### **1. Устойчивое развитие**

#### *Участие общественности в эпоху "зеленой" экономики*

43. Было отмечено, что "двойной кризис" – изменение климата и финансовый кризис, – возможно, бросают наиболее серьезный вызов жизнеспособности современных моделей рыночной экономики. Однако этот "двойной кризис" можно преодолеть, если в системе функционирования рынка будет учитываться ценность окружающей среды. Это откроет возможность для роста при обеспечении учета экологических аспектов.

44. В целом для авторов мер политического реагирования, определяемых в рамках различных концепций "зеленой" экономики, "зеленого" роста или устойчивого развития, характерен один общий подход. Он включает в себя набор вариантов политики, предусматривающих, например, применение экологических налогов или субсидий с целью изменения структуры цен и обеспечение того, чтобы переход к экологичному производству являлся желательным и выгодным. Однако интернализация природоохранных аспектов на рынке зависит от того, можно ли с достаточной степенью уверенности предсказать физическое воздействие производства на окружающую среду и точно оценить издержки, обусловленные таким воздействием.

45. Замечено, что эффективность не гарантирует устойчивости, поскольку директивные органы не могут знать, соблюдают ли они требования масштаба и справедливого распределения ресурсов. Важно, чтобы общественность имела возможность участвовать в принятии стратегических решений самого высокого уровня, касающихся масштабов и распределительных аспектов экономической деятельности, влияющей на окружающую среду, в частности для

того, чтобы поднимать вопросы, касающиеся потенциала экосистем, качества жизни, благосостояния и равенства.

46. Было отмечено, что при подготовке Директивы по ОВОС и позднее Конвенции Эспо вопрос устойчивости в достаточной мере учтен не был, и с тех пор в связи с данным вопросом возникают проблемы участия общественности. Для более полного учета аспекта устойчивости можно было бы обратиться к какой-либо целевой группе или консультанту с просьбой изучить возможную взаимосвязь между стратегиями устойчивого развития и экологической оценкой на стратегическом и проектном уровнях. Можно было бы рассмотреть вопрос о подготовке поправки к Орхусской конвенции или, например, нового договора, в целях обеспечения всестороннего участия общественности в разработке стратегий или политики устойчивого развития, а также в принятии решений, которые могут влиять на осуществление таких стратегий или политики.

*Участие общественности в связи с Дорожной картой Восточного партнерства, Украина*

47. Главная цель Дорожной карты Восточного партнерства ЕС заключается в создании условий для ускорения политического сближения и углубления экономической интеграции между ЕС и восточноевропейскими странами-партнерами (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Республика Молдова и Украина). Восточное партнерство представляет собой политику, а Дорожную карту можно было бы рассматривать как план, подпадающий под действие статьи 7 Орхусской конвенции.

48. Консультативный процесс, организованный ЕС в процессе разработки Дорожной карты в Украине, носил эффективный и транспарентный характер. С другой стороны, этот процесс подвергся критике за его недостаточные временные рамки и за нехватку средств для проведения консультаций. Что касается последних, то ЕС вел поиск целевой общественности через так называемые национальные платформы для Форума гражданского общества по Восточному партнерству, и все консультации проводились с использованием этих платформ. Публичного объявления о возможности участвовать не делалось. Предоставленная информация также была недостаточной: была распространена лишь двухстраничная концептуальная записка, в которой, в частности, описывалось, что именно должно быть разработано и какого рода вклад ожидается от НПО. В период представления замечаний проект плана отсутствовал. На представление замечаний было якобы выделено 23 дня, но на практике этот срок был фактически ограничен несколькими днями. Задавались также вопросы о том, были ли действительно учтены результаты участия общественности, поскольку окончательная Дорожная карта практически не содержит ни одного из элементов, предложенных общественностью.

*Гренельский круглый стол по окружающей среде во Франции и Французская экологическая конференция*

49. Цель Гренельского круглого стола по окружающей среде во Франции, который является открытой структурой для многосторонних обсуждений, начавшихся в 2007 году, заключалась в определении ключевых аспектов государственной политики по экологическим вопросам и вопросам устойчивого развития на предстоящие пять лет. Этот круглый стол явился первой инициативой, с помощью которой удалось собрать за круглым столом во Франции представителей как государственных компетентных органов, так и общественности. Первый этап был посвящен диалогу и разработке предложений в рамках шести рабочих



групп. По различным темам, например по борьбе с изменением климата, контролю за спросом на энергию и строительству "зеленой" демократии, были созданы рабочие группы, состоявшие из 40 членов каждая, с целью разработки плана с конкретными предложениями о мерах, которые должны быть приняты. Рабочие группы были, кроме того, подразделены на пять коллегий, представлявших стороны, заинтересованные в устойчивом развитии: французское государство, местные органы власти, НПО, работодателей и наемных работников.

50. Второй этап круглого стола предполагал сбор представленных различными слоями общественности замечаний по предложениям относительно действий, подготовленных рабочими группами. Широкие консультации включали, в частности, проведение региональных совещаний, онлайн-дискуссий в группах и парламентских прений. На основе результатов работы этих групп и после проведения консультаций с различными слоями общественности в октябре 2007 года прошел этап переговоров. Четыре круглых стола, на которых присутствовали пять коллегий, способствовали определению основных руководящих принципов действий по всем тематическим областям. Президент Саркози завершил трехдневные переговоры выступлением с речью, в которой он представил выводы круглого стола.

51. За Гренельским круглым столом по окружающей среде в сентябре 2012 года последовала новая инициатива, известная под названием "Французская экологическая конференция", цель которой заключалась в рассмотрении таких проблем, как изменение климата, нехватка ресурсов и сокращение глобального биоразнообразия. С учетом желания перейти к новой модели устойчивого развития был организован новый консультативный процесс. Помимо групп, представленных на Гренельском круглом столе по окружающей среде, к этому процессу подключилась шестая группа заинтересованных членов парламента. Кроме того, было решено, что Конференция будет проводиться ежегодно, что позволит следить за ходом осуществления плана работы, принятого в предыдущем году. Первый приоритетный проект будет касаться перехода на новые источники энергии. Было запланировано, что стадия участия общественности будет включать проведение для общественности семинаров, дебатов и слушаний как на национальном, так и на региональном уровнях. За проведением консультаций последуют подведение итогов и разработка рекомендаций, на основе которых впоследствии будет разработан законопроект.

## 2. Энергия и изменение климата

### *Участие общественности в осуществлении регионального плана по климату Совета фюльке Нурланн*

52. Цели Совета фюльке Нурланн в процессе организации участия общественности в подготовке его регионального плана по климату заключались, в частности, в следующем: а) повышении осведомленности общественности и организации прений по вопросам изменения климата и энергетики; б) проверке инновационных методов организации участия общественности и накоплении опыта работы с новыми инструментами; и в) получении замечаний по плану от различных субъектов, включая детей, молодежь и престарелых.

### 53. Фюльке Нурланн

Совет стремится пойти дальше обычного обсуждения с общественностью содержания регионального плана по климату. Он обратил особое внимание на важное значение рассматриваемых им вопросов для решения местных проблем. Он попытался также обратить внимание населения на инновационные способы:

например, была организована продажа вафель и освежительных напитков с электромобилей. В результате таких усилий был налажен диалог с теми группами, которые часто не участвуют в общественных слушаниях, особенно с детьми и молодежью.

54. Были извлечены, в частности, следующие уроки: организация процесса участия общественности занимает много времени и требует больших ресурсов, при этом последующий учет полученных замечаний действительно является сложной задачей. Была использована специальная формула для обработки полученных замечаний, и согласно этой формуле на тексте каждого замечания указывалось, каким образом оно было учтено. Было отмечено, что возникающие в этой области проблемы отличаются от тех, которые возникают в офисной среде: например, государственным органам пришлось освоить другой "язык" для того, чтобы говорить с населением. Успешный сбор замечаний молодежи обеспечил использование социальных сетей (например, Фейсбука и Твиттера), однако многие замечания были вне сферы охвата процесса.

55. Сильные стороны процесса участия общественности заключались в том, что была повышена общая осведомленность о плане и общественность активнее, чем обычно представляла свои замечания. Положительный отклик получила также практика поездок на места представителей Совета и их встреч с общественностью, при этом особый интерес у публики вызвал электромобиль.

#### *Участие общественности в стратегическом энергетическом планировании в Соединенном Королевстве*

56. Было отмечено, что законодательство Соединенного Королевства предусматривает необходимость СЭО некоторых типов планов (например, планов, предусматривающих использование энергии в объеме более 50 мегаватт). Однако в качестве "стратегических" необходимо рассматривать также некоторые другие виды решений, например решения о предоставлении финансовой помощи или решения о внесении законодательным путем изменений в разрешения на осуществление проектов.

57. Еще одним важным вопросом являются новые технологии/виды деятельности, например добыча сланцевого газа, когда операторы могут опережать государственную политику и регулирование. Участию общественности в таких случаях мешают отсутствие фактических данных, знаний и соответствующей основы.

58. Еще один вопрос касается необходимости обеспечения того, чтобы изменения, вносимые в результате участия общественности, четко обозначались с целью обеспечения транспарентности. Кроме того, для обеспечения справедливого и партисипативного процесса всегда должна иметься возможность сказать "нет" в ответ на предложенное решение.

### **3. Сельское хозяйство и продовольственная безопасность**

#### *Участие общественности в Испанской программе по устойчивому развитию сельских районов*

59. Испанская программа по устойчивому развитию сельских районов была разработана на основе национального законодательства в качестве инструмента планирования устойчивого развития сельских районов. В рамках процесса организации участия общественности в целях обеспечения обратной связи, обсу-

ждения критериев, подготовки документа и представления информации о результатах было создано три органа по вопросам координации и участия.

60. Основные изменения, внесенные в проект программы по устойчивому развитию сельских районов в результате процесса участия общественности, заключались, в частности, в следующем: а) были усилены правоприменительные меры по обеспечению работы механизмов организации участия общественности на местном и региональном уровнях; б) были усилены природоохранные меры по вопросам, охватываемым программой; и с) были улучшены координация и сотрудничество между тремя административными уровнями.

61. В связи с обеспечением эффективного участия общественности при осуществлении этой программы возникли следующие проблемы: а) сложность процесса; б) отсутствие мотивации у органов власти и их недостаточная вовлеченность в процесс; с) коллизии интересов; д) возможные противоречия между долгосрочными целями (стратегическое планирование) и ближайшими потребностями; е) бюджетные ограничения, включая конкурирующие приоритеты; ф) узкосекторальное и нецелостное видение проблем, подлежащих решению; г) необходимость гибкости и адаптации к идеям и мнениям других субъектов; и h) громадный объем работы по обеспечению участия общественности.

62. Хотя широкий процесс участия общественности привел к увеличению его продолжительности, было сочтено, что полученные в результате выгоды перевешивают потребовавшиеся дополнительные затраты временем. Три органа по вопросам координации и сотрудничества должны продолжить свою работу на долговременной основе. Кроме того, участники воочию убедились в важности и полезности их собственного участия, и процесс привел к созданию социальных сетей для обеспечения участия, информирования и сотрудничества в вопросах развития сельских районов. Кроме того, структура, созданная для обеспечения участия общественности, впоследствии была адаптирована для регионального уровня.

#### **4. Охрана морской среды**

##### *Участие общественности в принятии решений, касающихся морской среды в Ирландии*

63. Было отмечено, что опыт участия общественности в СЭО, очевидно, различается в зависимости от того, касаются ли принимаемые решения существующих (таких как аквакультура или борьба с эрозией) или новых видов деятельности (например, добычи энергоресурсов в море или гидравлического разрыва пластов). Что касается существующих видов деятельности, то по ним общественность и правительства могут внести существенный вклад в процесс принятия решений, при этом может существовать доверие или недоверие. В связи с новыми видами деятельности могут предлагаться новые варианты и подходы; однако могут вызывать озабоченность также факторы неизвестности.

64. Было отмечено, что участие общественности в СЭО представляет собой особый вызов для НПО, во-первых, в связи с проблемой достаточности ресурсов для эффективного участия общественности и, во-вторых, в связи с вопросом о том, имеются ли у НПО возможности таким образом представить широкий диапазон стратегических вариантов и возможных решений, чтобы заинтересованная общественность могла понять их практическое значение.

65. Было отмечено, что трансграничные СЭО в отношении морской среды имеют различные отправные точки в зависимости от того, касаются ли прини-

маемые решения а) одной общей морской акватории, где СЭО призвана содействовать планированию ее будущего использования и/или освоения и соответствующих вариантов политики; б) СЭО плана какой-либо страны, например плана строительства плотины на реке, который предполагает использование его ресурса, с возможными последствиями более чем для одной страны, но который принесет финансовую выгоду только одной стране, разработавшей данный план; или с) СЭО в отношении одного государства, когда может быть оказано воздействие на окружающую среду и граждан другого государства. Было отмечено, что имеется позитивный опыт организации трансграничных СЭО в тех случаях, когда уже создан трансграничный орган.

66. В рекомендациях по вопросу о том, как можно обеспечить более эффективное участие общественности в принятии решений, касающихся морской среды, в будущем, была отмечена необходимость а) нового видения – с тем чтобы гарантировать транспарентность, справедливость и приемлемость мнений заинтересованной общественности; б) законодательства, ориентированного на будущее, а не на прошлое; с) углубления понимания окружающей среды, в том числе за счет более широкого отражения экологической тематики в средствах массовой информации, а также обеспечения точности экологической информации; и d) более эффективного обучения кадров тому, как организовать эффективные процедуры участия общественности.

67. Было высказано мнение, что органы Орхусской конвенции, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о систематизации тематических исследований по надлежащей практике, классифицировав их по уровням участия общественности с использованием "арнстейнской лестницы участия" (см. пункт 30). Можно было бы также, наоборот, рассмотреть вопрос о составлении "черного списка" неэффективной практики на каждом уровне.

## **V. Закрытие совещания**

68. Два сопредседателя поблагодарили ораторов и участников за их ценный вклад, а секретариаты Орхусской конвенции и Конвенции Эспо, а также Протокола по СЭО – за их поддержку. Они отметили, что в свете их плодотворного взаимодействия в будущие программы работы по каждому договору, возможно, целесообразно было бы включить дальнейшие совместные мероприятия. Затем совещание было закрыто.

---