

ЕЭК ООН

Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды
подготовленные под эгидой Орхусской конвенции



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды
подготовленные под эгидой Орхусской конвенции



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

Примечание

Используемый дизайн и представленные материалы в этой публикации не означают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей.

Мнения, выраженные в публикации, не обязательно отражают точку зрения любого лица, организации или правительства, участвующих в любой стадии подготовки ее текста. Точно так же, интерпретации, содержащиеся в тексте, не обязательно отражают официальную позицию какой-либо из Сторон Орхусской Конвенции.



Предисловие

Во многих странах мира население занимает активную гражданскую природоохранную позицию. Граждане все больше осознают свое право влиять на среду, в которой они живут, и требуют предоставления им возможности участвовать в принятии решений, способных затрагивать их собственную жизнь и жизнь их детей. Однако экологическая демократия не является данностью. Ее растущее значение является реакцией на реализацию многочисленных проектов в прошлом, которые оказали существенное воздействие на окружающую среду и источники средств к существованию людей. Эти проекты осуществлялись вопреки возражениям общественности и, в частности, уязвимых групп населения, таких, например, как дети и женщины, сельские общины и малообеспеченные слои населения.

Ведущую роль в движении за развитие экологической демократии играют Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (или Орхусская конвенция) и Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке экологического воздействия в трансграничном контексте. Эти международные договоры призваны, по своему замыслу, служить интересам людей и обеспечить им возможность участвовать в принятии решений, способных влиять на их жизнь. Будучи основанными на принципе «права на здоровую и благоприятную среду» и концепциях устойчивого развития и экологической демократии, данные договоры определяют механизмы для реализации этих идеалов на практике. Эти два договора подробно описывают процедуры, которые позволяют общественности эффективно участвовать в принятии решений, способных влиять на ее жизнь, и быть информированной о них. Хотя переговоры по ним велись в рамках ЕЭК ООН, оба договора открыты для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК ООН. Они пропагандируют универсальные принципы, и в настоящее время они привлекают к себе все больший интерес как в рамках региона, так и в глобальном масштабе.

Рекомендации по участию общественности, разработанные в рамках этих договоров, призваны оказать помощь сотрудникам директивных, законодательных и государственных органов в их повседневной работе по привлечению общественности к участию в процессах принятия решений. Они служат полезным руководством в деле привлечения к участию всех заинтересованных сторон в целях повышения эффективности процессов принятия решений, планирования и осуществления стратегий и программ на всех уровнях. Кроме того, эти Рекомендации будут способствовать усилиям правительств по борьбе с бедностью и неравенством благодаря тому, что всем лицам, включая беднейшие слои общества и сельские общины, будет обеспечена возможность принять участие в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы, и, как результат, воспользоваться выгодами, связанными с доходами, генерируемыми экономической деятельностью. На Конференции «Рио+20» международное сообщество признало, что благое управление и по-настоящему устойчивая экономика требуют эффективного участия общественности, будь то в качестве избирателей, потребителей или партнеров. Исходя из этого, я убежден, что эти Рекомендации также будут содействовать реализации ставящих во главу угла интересы людей повестки дня в области развития на период после 2015 года и целей в области устойчивого развития.

Кристиан Фриис Бах
Исполнительный секретарь
Европейской экономической комиссии ООН

Резюме

Маастрихтские рекомендации по оказанию содействия эффективному участию общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, изложенные в настоящем документе, подготовлены Целевой группой по участию общественности в процессе принятия решений под эгидой Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Они были разработаны по запросу Совещания сторон Конвенции,¹ а также последующих запросов в течение нескольких лет официальных лиц и представителей общественности по поводу дополнительных практических рекомендаций о том, как улучшить выполнение положений Конвенции об участии общественности в процессе принятия решений.

Маастрихтские рекомендации подготовлены в рамках открытого процесса и совместного участия. Помимо координаторов Конвенции и других заинтересованных сторон, проекты были направлены координаторам и заинтересованным сторонам Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, и Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер - для комментариев.

Маастрихтские Рекомендации основаны на существующей надлежащей практике и в качестве практического инструмента по улучшению выполнения положений Конвенции об участии общественности в процессе принятия решений, будут использоваться по двум ключевым направлениям:

- а. оказание помощи Сторонам при разработке собственных правовых основ участия общественности в соответствии с Конвенцией при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;
- б. оказание помощи должностным лицам в их повседневной работе при разработке и реализации процедур участия общественности в принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с Конвенцией.

Кроме того, Рекомендации могут также представлять ценность для представителей общественности, в том числе, неправительственных организаций и частного сектора, участвующих в принятии решений по вопросам окружающей среды. Они могут также представлять интерес как для стран, подписавших Конвенцию, так и других государств, не являющихся сторонами Конвенции, а также для должностных лиц и заинтересованных сторон, участвующих в принятии решений общественностью в рамках других многосторонних природоохранных соглашений.

В данных Рекомендациях представлены полезные инструкции по осуществлению статей 6, 7 и 8 Конвенции, особенно в вопросе решения ряда основных проблем, выявленных на сегодняшний день, в том числе, Комитетом Орхусской конвенции по вопросам соблюдения и другими. Они не являются обязательными к исполнению, не являются исчерпывающими и, в зависимости от рекомендации и широкого круга обстоятельств на территориях различных Сторон, не обязательно могут быть единственным средством соблюдения Конвенции. Хотя Рекомендации не предназначены для официального толкования положений Конвенции, они могут служить в качестве важнейшего инструмента поддержки для обмена знаниями и надлежащей практикой, чтобы помочь лицам, принимающим решения, законодателям и государственным органам в их ежедневной работе по реализации Конвенции.

Для наиболее эффективной помощи официальным лицам, реализующим процедуры по участию общественности в соответствии с Конвенцией, рекомендуется перевести Маастрихтские Рекомендации на соответствующие национальные языки и, с учетом имеющихся ресурсов, предложить чиновникам обучение для использования рекомендаций.



¹ ECE/MP.PP/2010/2/add.1, пункт 2 (с); см. также ECE/MP.PP/2011/2/add.1, решение IV/6, приложение I, действие V.

Содержание

Общие рекомендации 11

A.	Определения	12
B.	Основные вопросы	12
C.	Разработка правовых основ участия общественности в принятии решений.....	13
D.	Разработка процедуры участия общественности.....	13
E.	Проведение процедуры участия общественности.....	15
F.	Участие общественности при нулевом варианте	16
G.	Принятие решений в многоуровневых процессах	16
H.	Определение и выявление общественности, которая может участвовать	17
I.	Индивидуальное уведомление	18
J.	Консультативные органы	18
K.	Участие общественности из других стран.....	18
L.	Делегирование обязанностей в процедуре по участию общественности.....	20
M.	Практические шаги по поддержке участия общественности	23
N.	Оценка, обучение и изучение практик участия общественности	23

Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (статья 6) ... 25

A.	Применение положений подпункта а пункта 1 статьи 6.....	26
B.	Применение положений подпункта b пункта 1 статьи 6	27
C.	Применение подпункта с пункта 1 статьи 6	28
D.	Адекватное, своевременное и эффективное уведомление (пункт 2 статьи 6)	29
E.	Разумные сроки информирования общественности, которые обеспечивают общественности достаточное время для подготовки и эффективного участия (пункт 3 статьи 6).....	33

F.	Участие общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности (пункт 4 статьи 6)	35
G.	Поощрение заказчиков/инициаторов/разработчиков соответственно к сотрудничеству с заинтересованной общественностью до обращения за разрешением (пункт 5 статьи 6)	36
H.	Доступ ко всей необходимой информации (пункт 6 статьи 6)	37
I.	Процедуры представления общественностью замечаний (пункт 7 статьи 6)	41
J.	Надлежащий учет результатов публичных (общественных) слушаний – объем обязательств (пункт 8 статьи 6)	45
K.	Незамедлительное уведомление и доступ к решению (пункт 9 статьи 6)	46
L.	Пересмотр и обновление условий осуществления деятельности, предусмотренной в статье 6 (пункт 10 статьи 6)	48
M.	Участие общественности в принятии решений, касающихся генетически измененных организмов (ГИО) (пункт 11 статьи 6 и статья 6-бис)	49

Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики (статья 7) 51

A.	Общие вопросы	52
B.	Планы и программы	52
C.	Политики	53

Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (статья 8) 61

Приложение 65



Общие рекомендации

A. Определения.....	12
B. Основные вопросы	12
C. Разработка правовых основ участия общественности в принятии решений ..	13
D. Разработка процедуры участия общественности	13
E. Проведение процедуры участия общественности	15
F. Участие общественности при нулевом варианте.....	16
G. Принятие решений в многоуровневых процессах	16
H. Определение и выявление общественности, которая может участвовать	17
I. Индивидуальное уведомление.....	18
J. Консультативные органы.....	18
K. Участие общественности из других стран.....	18
L. Делегирование обязанностей в процедуре по участию общественности	20
M. Практические шаги по поддержке участия общественности.....	23
N. Оценка, обучение и изучение практик участия общественности.....	23

А. Определения

1. Использование в данных Рекомендациях терминов «государственный орган», «экологическая информация», «общественность» и «заинтересованная общественность» соответствует определениям, данным в статье 2 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). Для последующих уточнений:
 - a. термин «государственный орган» включает всех лиц, подпадающих под определение пункта 2 статьи 2 Конвенции. Это включает физических или юридических лиц, не являющихся органом, компетентным принимать решение (компетентный орган), но которым делегированы² некоторые функции, связанные с процедурой участия общественности (см. ниже пункты 27-36 и приложение);
 - b. термин «общественность» включает в себя как физических, так и юридических лиц, их ассоциации, организации или группы в соответствии с национальным законодательством. В соответствии с надлежащей практикой, наиболее всеохватывающим определением «общественности» является определение, основанное на принципе «каждое лицо».³ В соответствии с этим принципом, любое физическое или юридическое лицо или их ассоциации, организации или группы независимо от статуса, определенного в национальном законодательстве, считается относящимся к «общественности» в соответствии с Конвенцией. Для гарантирования того, что основа для участия общественности является прозрачной, ясной и, насколько это возможно, обеспечивает последовательность действий, если национальное законодательство не предполагает относить любую ассоциацию, организацию или группу физических или юридических лиц к «общественности», тогда тех, которые могут рассматриваться как подпадающие под данное определение, необходимо четко указать в национальном законодательстве;
 - c. «заинтересованная общественность» включает в себя, среди прочих, неправительственные организации (НПО), содействующие охране окружающей среды и отвечающие требованиям национального законодательства. Для обеспечения максимальной открытости, ясности и согласованности правовых норм в отношении участия общественности, в рамках национального законодательства может быть четко прописано:
 - i. что означает «иметь заинтересованность» в принятии решения, касающегося окружающей среды;
 - ii. какие требования, если таковые имеются, должны выполнять неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды, для того, чтобы считаться имеющими заинтересованность. Что представляет собой достаточную заинтересованность должно определяться в соответствии с целью предоставления заинтересованной общественности широкого доступа к правосудию.⁴
2. Для целей настоящих Рекомендаций:
 - a. «национальные правовые основы» или «правовые основы» включает в себя все источники национального права, в том числе конституционные, законодательные, нормативные и административные положения, а также прецедентное право и сложившуюся административную практику;
 - b. «нулевой вариант» означает возможность отказа от планируемой деятельности, плана или программы, либо от любой из ее альтернатив.

В. Основные вопросы

3. Участие общественности в принятии решений, касающихся охраны окружающей среды, повышает качество этих решений и ход их эффективной реализации. Предоставление общественности возможности выражать свое мнение и требовать от государственных органов учитывать это мнение должным образом повышает степень подотчетности и открытости процесса принятия

² См. пункт 78 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения ACCC/C/2009/37 относительно соблюдения Конвенции Беларуси (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2).

³ Принцип «каждое лицо» используется в ряде стран, которые являются сторонами Конвенции.

⁴ См. пункт 2 статьи 9 Орхусской Конвенции.

решений по вопросам окружающей среды, а также может укрепить поддержку принятых решений со стороны общественности. Участие общественности в данном процессе содействует повышению информированности по вопросам окружающей среды, как среди общественности, так и среди государственных органов.

4. В силу вышеуказанных причин, все стороны должны рассматривать участие общественности как предпосылку для успешного действия и возможности реального влияния, а не просто как формальное процедурное требование. Для этого участие общественности должно быть полностью включено в принятие решений по всем вопросам, относящимся к Конвенции с учетом специфики национальных процедур на местах. Точно также активное участие общественности должно стимулироваться и поощряться.

С. Разработка правовых основ участия общественности в принятии решений

5. Для обеспечения эффективного участия общественности, правовые основы принятия решений, подпадающих под действие Конвенции, должны:
 - a. иметь целью обеспечение наиболее полного, всеохватывающего, активного и доступного участия общественности относительно:
 - i. различных типов решений и деятельности, подпадающих под действие правовых основ; и
 - ii. разного количества и различных характеристик заинтересованной общественности, привлекаемой для этой деятельности;
 - b. обеспечить участие общественности на самой ранней стадии процесса принятия решений;
 - c. в качестве надлежащей практики, давать возможность для пересмотра ранее принятых выводов на основе новой информации;
 - d. в качестве надлежащей практики, создаваться на основе консультаций с общественностью.
6. При внесении изменений в правовые основы принятия решений, подпадающих под действие Конвенции, необходимо учитывать, что любое сокращение существующих прав для участия общественности может восприниматься как не соответствующее целям Конвенции.⁵

Д. Разработка процедуры участия общественности

7. Для создания и поддержания четкой, открытой и согласованной структуры для реализации положений Конвенции, процедура участия общественности для принятия решений, подпадающих под действие Конвенции, должна быть разработана таким образом, чтобы и государственные органы, и общественность точно знали:
 - a. какие решения будут приняты, на каком этапе, правовые последствия этих решений, и кто несет ответственность за их принятие;
 - b. диапазон вариантов для обсуждения и принятия решений на каждом из этапов, с учетом того, что процедура должна быть также достаточно открытой и иметь возможность рассмотрения новых вариантов, выявленных в результате участия общественности;
 - c. возможности для участия общественности в процессе принятия решений на каждой стадии и процедуры, которые будут применяться;
 - d. временные ограничения для каждого из этапов - в той мере, насколько это возможно заранее обоснованно предусмотреть;
 - e. каким образом общественность будет проинформирована о любых дальнейших этапах процедуры, которые еще не разработаны;

⁵ См. пункт 18 выводов Комитета по вопросам соблюдения Конвенции в отношении сообщения ACCC/C/2004/04 относительно соблюдения Конвенции Венгрией (ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4); и пункт 46 сообщения ACCC/C/2011/57 относительно соблюдения Конвенции Данией (ECE/MP.PP/C.1/2012/7).

- f. функции различных органов, участвующих в процессе принятия решений, в том числе тех, которые отвечают за различные задачи и этапы процедуры участия общественности, а также их контактная информация;
 - g. расходы на участие общественности или доступ к информации, если таковые имеются. Для обеспечения эффективного участия общественности должен осуществляться «свободный доступ» к участию;⁶ т.е., с общественности, желающей принять участие, не должна взиматься никакая оплата либо сборы помимо возмещения, в разумных пределах, затрат на копирование запрашиваемой информации. Если существуют какие-либо расходы, их регламент должен быть доступен в начале процедуры участия общественности;
 - h. соответствующую информацию о том, как обжаловать или опротестовать решение,⁷ в том числе - окончательное решение, в соответствии со статьей 9 Конвенции.
8. При разработке процедуры участия общественности название или обозначение, которое дается решению (например, «лицензия», «разрешение», «план», «программа», «политика», «указ», и т.д.) не является решающим при определении того, к какой категории будет отнесено это решение в соответствии со статьями 6, 7 или 8 Конвенции. Напротив, определение категории должно быть обусловлено правовыми функциями и последствиями⁸ решения.
9. Не существует специального набора инструментов или методов, являющихся «надлежащей практикой» для любой ситуации. Скорее всего, наиболее подходящие методы зависят от конкретной ситуации и, возможно, требуется адаптировать практику к конкретному контексту, т.е. специфическим культурным потребностям или к изменениям, которые могут произойти в процессе реализации процедуры. В этих целях, в качестве надлежащей практики, государственные органы:
- a. должны, безусловно, осуществлять мониторинг процедуры до тех пор, пока она продолжается, чтобы оценить, насколько хорошо она работает. Государственные органы могут на одном из этапов разработки определить критерии, которые помогут осуществлению мониторинга и оценки процедуры. В качестве дополнительного передового опыта, оценка может быть представлена общественности;
 - b. могут, с учетом вышеупомянутого мониторинга пересматривать или адаптировать процедуру, включая выбор инструментов, методов и персонала, если необходимо устранить недостатков в процессе участия общественности. Выражение гнева или разочарования по отношению к процессу некоторых представителей заинтересованной общественности не может рассматриваться как причина для завершения их участия, но, скорее всего, как указание на то, что в некоторых отношениях формат процедуры участия общественности не выполняет своей цели и, возможно, должен быть пересмотрен и улучшен. Устранение такого рода разочарований на ранней стадии может уменьшить вероятность того, что представители заинтересованной общественности будут позже добиваться оспаривания решения. Если предлагается внести какие-либо существенные изменения в процедуру участия общественности по итогам реализации мониторинга, заинтересованную общественность необходимо надлежащим образом уведомить (см. пункты 52-70);
 - c. после завершения процесса принятия решений, государственные органы могут оценить, в качестве дополнительной надлежащей практики, процедуру участия общественности в целом, чтобы определить, что можно сделать в будущем для обеспечения более эффективного участия общественности в принятии решений. Оценка может также учитывать эффективность процедуры по содействию участия общественности и ее эффективность в процессе принятия решений, и в качестве надлежащей практики может быть доступной для общественности.
10. Поскольку государственные органы и общественность ограничены во времени и ресурсах, адаптация инструментов и методов к характеру решения и его контексту повышает эффективность процедуры участия общественности. Используемые инструменты и методы должны соответствовать сложности и потенциальному воздействию решения. Это также поможет гарантировать то, что государственные органы и общественность в состоянии уделить больше внимания решениям с более значительным

⁶ См. абзац двенадцатый преамбулы Орхусской Конвенции.

⁷ См. пункт 73 (а) Мнений Комитета по осуществлению (2001-2010 гг.). Это интернет-издание Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте доступно на сайте http://www.unesc.org/env/eia/implementation/implementation_committee.html.

⁸ См. пункт 29 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2005/11 относительно соблюдения Конвенции Бельгией (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2).

- воздействием на окружающую среду или тем, что затрагивают большее количество людей, и в то же время, избежать так называемой «усталости от участия».
11. В отношении отбора наиболее подходящих механизмов и методов участия общественности, опыт показал, что:
- a. для деятельности в рамках Конвенции, имеющей большое значение для окружающей среды или затрагивающей большое количество людей, наиболее подходящими процедурами для обеспечения эффективного участия общественности могут быть тщательно проработанные процедуры. Например, кроме возможностей для общественности представлять письменные замечания, может быть приемлемым участие в публичных (общественных) рассмотрении вопроса или слушаниях (более официальных, включая подачу официальных доказательств и возможность проведения перекрестного опроса во многих странах), либо участие в общественных дебатах и совещаниях (менее официальных, возможно при содействии процессам в группах);
 - b. в случае деятельности в рамках Конвенции, имеющей менее серьезное воздействие на окружающую среду или затрагивающей лишь небольшое количество людей, иногда может быть достаточным доступ ко всей информации, имеющей отношение к этому вопросу, а также возможность представлять письменные замечания. Тем не менее, государственные органы должны иметь полномочия для организации слушаний в случаях, когда сочтут это необходимым, в том числе - по запросу общественности.
12. В отношении правовых последствий осуществления процедуры участия общественности, минимальное требование заключается в том, чтобы компетентный государственный орган учитывал результаты процесса консультаций; однако, в некоторых случаях, процедура участия общественности может являться правом общественности на принятие самостоятельного решения. Например, в случае деятельности с потенциально очень значимыми последствиями для окружающей среды или затрагивающей большое количество людей, при соблюдении национального конституционного права, может оказаться полезным предоставление общественности права на совместное принятие решений (например, путем наделения полномочиями на проведение соответствующей процедуры по принятию решений) или даже исключительного права на принятия решений (например, путем проведения обязательного референдума на национальном, региональном или местном уровне).
- ## E. Проведение процедуры участия общественности
13. При проведении процедуры участия общественности рекомендуется, чтобы государственные органы осуществляли это:
- a. с четким представлением цели. Компетентные должностные лица и общественности должны понимать цель данной процедуры;
 - b. с достаточными сроками на всех этапах процедуры общественного участия, включая учет результатов процесса участия общественности (см. пункты 71–77);
 - c. посредством публичного заявления на соответствующем высоком уровне об использовании процедуры как руководства для действий.
14. Помимо этого, по мере возможности, при проведении процедуры участия общественности рекомендуется, чтобы государственные органы делали это с:
- a. учетом потребностей и возможностей (напр., знание языков, грамотность, доступ к Интернету, географическое местоположение (город/село), мобильность) заинтересованной общественности, чтобы она могла эффективно участвовать в процедуре;
 - b. приверженностью подотчетности, самооценке и получению опыта;
 - c. достаточными объемами финансирования и персоналом.

15. Рекомендуется, чтобы в случае, если в процессе принятия решения государственные органы осознают особую важность новой информации или существенное изменение обстоятельств, общественность должна иметь возможность для дальнейшего участия до того, как будет принято решение. В зависимости от новой информации или новых обстоятельств, может потребоваться определенный срок для продления или возобновления процесса комментирования, либо для изучения отвергнутых вариантов, которые могут быть вновь рассмотрены, если это необходимо для охраны окружающей среды или позволяет заинтересованной общественности отразить новую информацию в своих работах. Например, представление пересмотренной документации по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) или по стратегической экологической оценке (СЭО), в которой существенная информация, которая может повлиять на замечания общественности по планируемому проекту или виду деятельности, была изменена, может стать одним из примеров обстоятельств, требующих, чтобы заинтересованной общественности была предоставлена возможность для дальнейшего участия.

F. Участие общественности при нулевом варианте⁹

16. В соответствии с требованиями Конвенции о том, что общественность должна иметь возможность участвовать в принятии решения, когда все варианты остаются открытыми,¹⁰ у общественности должна быть возможность представить замечания, которые должны быть рассмотрены должным образом наряду с другими вескими соображениями, которые необходимо принять во внимание согласно закону на ранней стадии принятия решений, когда все варианты еще открыты, относительно того, следует ли вообще осуществлять предлагаемую деятельность (так называемый «нулевой вариант»¹¹). Эта рекомендация имеет особое значение, если планируемая деятельность представляет собой технологию, ранее не используемую в стране, и которая рассматривается как сопряженная с высоким риском и/или неизвестным потенциалом воздействия на окружающую среду. Возможность для участия общественности внести свой вклад в процесс принятия решений о том, стоит ли использовать, например, такую технологию, не должна ограничиваться только той стадией, когда нет реальной возможности отказаться от данной деятельности.¹²

G. Принятие решений в многоуровневых процессах

17. Система принятия решений может включать различные последовательные стратегические решения в соответствии со статьями 7 или 8 Конвенции (политика, планы, программы, законы или нормативные акты) и решения в соответствии со статьей 6 Конвенции (например, решения, утверждающие основные параметры и место осуществления определенной деятельности, ее технический проект, меры по уменьшению воздействия и, наконец, технологические подробности, связанные с конкретными экологическими стандартами, применимыми к деятельности в данном месте). Такой процесс принятия решений обычно известен как «принятие решений в многоуровневых процессах».
18. Если это предпочтительно, основа участия общественности в принятии многоуровневых решений может отражать концепцию процесса принятия решений разного уровня, в соответствии с которой, на каждом этапе с участием общественности обсуждаются и отбираются различные варианты, а на каждом последующем этапе процесса принятия решения рассматриваются только те варианты, которые были отобраны на предыдущем этапе. Хотя компетентный орган может иметь определенную свободу действий в диапазоне имеющихся вариантов для рассмотрения на каждом из этапов принятия решений; на этапах, где необходимо участие общественности, это должно иметь место, когда все варианты, которые будут рассматриваться на этом этапе, все еще открыты, поэтому эффективное участие общественности может иметь место. Если определенный уровень процесса принятия решений осуществляется без участия общественности, то на следующем этапе, в котором общественность участвует, необходимо обеспечить ей возможность участия также и в отношении варианта, принятого на этом раннем уровне.
19. Независимо от того, какова структура системы принятия решения, у общественности должна быть

⁹ См. раздел определений для определения «нулевой вариант».

¹⁰ См. пункт 4 статьи 6 Орхусской Конвенции.

¹¹ См. пункт 74 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2006/16 относительно соблюдения Конвенции Литвой (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6); пункт 51 сообщения АССС/С/2006/17 относительно соблюдения Конвенции Европейским сообществом (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10); и пункты 61 и 63 сообщения АССС/С/2009/41 относительно соблюдения Конвенции Словакией (ECE/MP.PP/2011/1/Add.3).

¹² См. пункт 74 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2006/16 относительно соблюдения Конвенции Литвой (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6).

возможность обсудить характер и необходимость планируемой деятельности в целом (нулевой вариант, см. пункт 16 выше). Для того, чтобы удовлетворить требованиям Конвенции и соответствовать законным ожиданиям заказчика/инициатора/разработчика проекта соответственно (иными словами, заявителя на получение разрешения), такая возможность должна быть предоставлена на самом раннем этапе процесса принятия решений, когда все еще реально открыта возможность для проекта не быть осуществленным.

H. Определение и выявление общественности, которая может участвовать

20. Для того чтобы участие общественности в процессе принятия решений в рамках Конвенции было реализовано как можно более открыто, четко и последовательно, при выявлении общественности, заинтересованной в планируемой деятельности, компетентный государственный орган должен иметь в виду следующее:
- среди общественности, заинтересованной в планируемой деятельности, должны быть четко указаны, как минимум, различные группы заинтересованных сторон. Это является ключевым этапом для обеспечения эффективного участия общественности в соответствии с Конвенцией;
 - многие решения, касающиеся вопросов охраны окружающей среды, также включают в себя социальные и экономические аспекты, поэтому в процессе участия общественности должны быть соразмерно представлены соответствующие группы, заинтересованные в этих вопросах;
 - процедура должна быть открыта для рассмотрения различных перспектив, включая и мнения тех, кто выступает против планируемой деятельности. Вовлечение критиков уже на раннем этапе обсуждения будет способствовать более эффективной и продуктивной процедуре и в результате приведет к подготовке более качественного решения;
 - внимание необходимо обратить на выявление тех, кто может потенциально помешать тому, чтобы процесс принятия решений был открытым и сбалансированным, например, сильных лоббирующих групп или тех, кто состоит в особых отношениях с лицами, ответственными за принятие решения. Может оказаться разумным проведение мониторинга их участия и влияния на протяжении всей процедуры, чтобы обеспечить сбалансированный и справедливый процесс участия на всем его протяжении;
 - особое внимание необходимо обратить на выявление групп, которые по разным причинам трудно охватить:
 - некоторые члены общественности хотели бы участвовать, но не имеют возможности сделать это (например, уязвимые и/или находящиеся в неблагоприятном социальном положении группы, такие как дети; пожилые люди; в некоторых обществах – женщины; мигранты; люди с ограниченными возможностями; с низким уровнем образования или испытывающие языковые барьеры; этнические или религиозные меньшинства; группы, находящиеся в неблагоприятном экономическом положении, лица, не имеющие доступа к Интернету, телевидению или радио и т.д.);
 - другие могут иметь возможность участвовать, но не хотят этого делать (например, люди, у которых есть предыдущий отрицательный опыт в процессе участия; люди, испытывающие нехватку времени или не видящие никаких преимуществ от своего участия и т.д.);
- Там, где такие люди уже находятся среди тех, которые определены как потенциально затрагиваемые планируемой деятельностью или решением, как минимум, должны быть приложены усилия для вовлечения организаций или физических лиц, представляющих таких людей;
- перечень общественности, которая может быть заинтересованной, не является закрытым и должен быть открыт для физических лиц или групп, которые считают себя заинтересованными в процессе принятия решения и выражают желание быть вовлеченными в эту процедуру;

- g. может быть полезным проконсультироваться с выявленными заинтересованными представителями общественности, чтобы заручиться их поддержкой в выявлении других заинтересованных сторон, упомянутых в (a)-(f).

I. Индивидуальное уведомление

21. Для обеспечения надлежащего и эффективного уведомления заинтересованной общественности государственные органы могут выразить желание создать такой механизм, посредством которого члены общественности, заинтересованной в определенном процессе принятия решения или во всех процессах принятия решения определенного вида, могут запросить получение своевременного личного уведомления о процедуре принятия решения. По их просьбе, это может включать любых представителей общественности (как из страны происхождения деятельности, так и из страны, которая может быть потенциально затронута), включая, тех, кто необязательно проживает в той географической области, которая затрагивается принимаемым решением. Такие механизмы могут включать в себя рассылку сообщений по списку адресатов электронной почты, а также автоматические уведомления, связанные с электронными базами данных; в регионах, где значительная часть общественности не имеет регулярного доступа к Интернету, необходимо использовать другие эффективные и приемлемые средства индивидуального уведомления, например, по почте или даже адресная доставка уведомления.

J. Консультативные органы

22. Наряду с процедурой участия общественности, упомянутой в Конвенции, государственные органы могут посчитать целесообразным привлечь неправительственные организации или других представителей общественности, обладающих соответствующими экспертными знаниями, в консультативные органы, связанные с процедурой принятия решений (напр., общие советы по охране окружающей среды, общественные советы, специализированные комиссии ОВОС, комиссии по генетически измененным организмам (ГИО) или водные комитеты). С этой целью:
- a. такие лица могут выступать как лично от себя, так и в качестве определенных представителей заинтересованной общественности. В последнем случае, эти люди должны быть подотчетны своим избирателям и полностью открыты по вопросу состава группы, которую они представляют, перед другими, участвующими в процедуре;
 - b. в целях обеспечения эффективной работы совещательных органов, их члены должны участвовать лично (т.е. сами, без доверенных лиц);
 - c. вовлечение общественности в такие органы должно быть осмысленным, т.е. она должна иметь реальную возможность влиять на мнения или высказывания таких органов;
 - d. вовлечение в такие органы не должно затруднять лицам возможности выражать свое мнение на более поздних стадиях принятия решений или обратиться к использованию любых других законных прав;
 - e. вовлечение представителей общественности в такие консультативные органы не может быть заменой более широкого участия общественности и, в частности, тех лиц, которые могут быть затронуты в результате принятия решения.

K. Участие общественности из других стран¹³

23. Деятельность, подпадающая под действие Конвенции, может оказывать воздействие на окружающую среду за пределами национальных границ. В соответствии с требованием пункта 9 статьи 3 Конвенции,¹⁴ общественность должна иметь возможность участвовать в процессе принятия решения

¹³ См. также Конвенцию об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и Протокол по стратегической экологической оценке к этой Конвенции.

¹⁴ См. пункт 9 статьи 3 Орхусской Конвенции.

без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или места жительства.¹⁵ Это включает общественность затрагиваемых стран, которые не являются сторонами Орхусской конвенции или Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо). С этой целью:

- a. правовые основы осуществления Конвенции не должны содержать ничего, что могло бы фактически или юридически (де-факто или де-юре) дискриминировать участие общественности из других стран в принятии решений, подпадающих под действие Конвенции, в стране происхождения деятельности, которая может ее затронуть;
- b. процедура участия общественности сама по себе не должна содержать ничего, что могло бы дискриминировать фактически или юридически (де-факто или де-юре) эффективное участие общественности из других стран, затрагиваемых принятием решений. С этой целью могут потребоваться тщательное планирование и дополнительные ресурсы, выделяемые, например, на перевод соответствующей информации, с тем, чтобы содействовать эффективному участию общественности из затрагиваемых стран;
- c. необходимо предпринять шаги для разработки соглашений с другими странами, в частности, с соседними государствами или со странами ниже по течению, либо с государствами, имеющими совместные природные ресурсы (будь то в рамках существующих соглашений о трансграничном сотрудничестве или трансграничной оценке воздействия, либо других), чтобы содействовать взаимному участию общественности в тех странах, которые могут быть затронуты в процессе принятия решений в рамках Конвенции. В этом случае, существующие системы трансграничных консультаций могут быть использованы, либо не использоваться. Это может быть как на временной основе, так и в виде постоянных механизмов содействия участию общественности затрагиваемой страны в процессе принятия решений в сфере окружающей среды. Такие соглашения могут предусматривать:
 - i. сроки. Сроки участия общественности, включающие трансграничный элемент, которые должны иметь, по крайней мере, такую же продолжительность, как и те, что не связаны с трансграничным элементом, и, от случая к случаю, могут быть даже более длительными с учетом культурных и коммуникационных проблем. Сроки для участия общественности должны начинаться, когда соответствующие документы становятся доступными для общественности в затрагиваемой стране, а не тогда, когда страна происхождения деятельности их делает доступными для затрагиваемой страны;
 - ii. уведомление общественности о начале процедуры принятия решений, возможностях участия и, в установленном порядке, о принятом решении и доступе к процедурам оспаривания;
 - iii. перевод документов и синхронный перевод на встречах и совещаниях. Для избегания недоразумений, важно обеспечить высокое качество письменного и устного перевода. Чтобы не вызывать задержек, это должно быть заранее согласовано между странами, ответственными за перевод документов. Если не удастся одновременно перевести все соответствующие документы, сроки для ознакомления общественности с документацией и представления замечаний должны выбираться с учетом времени, необходимого для рассмотрения документов, переведенных после того, как они были представлены;
- d. региональные и/или местные государственные органы должны поощряться за подготовку аналогичных соглашений с партнерами в соседних странах или с государствами ниже по течению; либо со странами, имеющими общие природные ресурсы, в соответствии с требованиями национального и международного права;
- e. кроме того, без ущерба изложенным выше мерам подготовки, в стране происхождения деятельности должны быть введены в действие внутренние механизмы для облегчения недискриминационного участия общественности из затрагиваемой страны в процедуре участия общественности в соответствии с Конвенцией. Такие меры могут включать:
 - i. доступность в Интернете как можно большего количества информации на основном

¹⁵ См. также пункт 7 статьи 3 Протокола по стратегической экологической оценке.

- языке (ах), используемом (ых) заинтересованной общественностью в потенциально затрагиваемых странах (напр., соседние государства или страны ниже по течению);
- ii. отказ от визовых сборов и облегчение визовых процедур, чтобы позволить общественности соседних стран или государств ниже по течению въехать в страну происхождения деятельности для изучения всей информации, относящейся к процессу принятия решений, и участвовать в любых совещаниях или слушаниях, которые могут быть проведены;
 - iii. использование видео- или телеконференций, чтобы дать общественности затрагиваемой страны возможность участвовать, и там, где уместно, общаться с заинтересованной общественностью страны происхождения деятельности;
 - iv. привлечение дополнительных финансовых и кадровых ресурсов для удовлетворения потребностей участия общественности в трансграничном контексте (напр., добавить требования по переводу и информированию, а также обеспечению значимым образом процесса получения, обобщения и ответа на замечания, полученные от общественности затрагиваемой страны).
24. При определении, будет ли охвачена общественность затрагиваемой страны, включая неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды, и будет ли она иметь интерес к конкретному решению, подпадающему под действие Конвенции (и, таким образом, относиться к «заинтересованной общественности») для принятия этого решения), общественность затрагиваемой страны необходимо рассматривать так же благосклонно, как и общественность страны происхождения деятельности.¹⁶ Наряду с этим, заинтересованная общественность затрагиваемой страны должна иметь доступ к процедуре оспаривания¹⁷ в стране происхождения деятельности на той же основе, что и общественность страны происхождения деятельности.¹⁸
25. Если компетентный государственный орган либо общественность затрагиваемой страны считают, что у общественности есть заинтересованность в участии в процессе принятия конкретного решения в соответствии с Конвенцией, но между странами не существует дипломатических отношений, или государственные органы затрагиваемой страны отказываются от участия в процедуре, страна происхождения деятельности, тем не менее, может обеспечить возможности для участия общественности затрагиваемой страны с помощью механизмов, которые не являются вмешательством во внутренние дела затрагиваемой страны; например, с помощью механизмов, указанных выше в подпункте e (i)-(iii) пункта 23.
26. Руководство по практическому применению Конвенции ЭСПО¹⁹ и Руководство по участию общественности в оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте²⁰ подготовлены в рамках Конвенции Эспо, а Рекомендации по надлежащей практике участия общественности в процессе принятия стратегических решений,²¹ подготовленные в соответствии с Протоколом по стратегической экологической оценке, могут также стать полезным справочным инструментарием при подготовке положений для общественности затрагиваемой страны по участию в процессе принятия решений, которые, вероятнее всего, будут оказывать значительное трансграничное воздействие и, следовательно, будут предметом процедуры ОВОС или СЭО.

L. Делегирование обязанностей в процедуре по участию общественности

27. Хотя процедура участия общественности должна в общем осуществляться государственным органом, компетентным принимать соответствующее решение, в некоторых ситуациях это возможно не сможет обеспечить наиболее эффективное участие общественности, например:
- a. если компетентный государственный орган является центральным органом, расположенным вдали от предполагаемого места проведения планируемой деятельности, и это может воспрепятствовать эффективному участию заинтересованной общественности, например, ознакомлению со всей соответствующей документацией и /или посещению слушаний;

¹⁶ Пункт 6 статьи 2 Конвенции Эспо.

¹⁷ Статья 9 Конвенции Эспо.

¹⁸ Пункт 9 статьи 3 Орхусской Конвенции.

¹⁹ ECE/MP.EIA/8, доступно на сайте <http://www.unece.org/env/eia/guidance/welcome.html>.

²⁰ ECE/MP.EIA/7, доступно на сайте http://www.unece.org/env/eia/pubs/pp_in_teia.html.

²¹ ECE/MP.EIA/SEA/2014/2, доступно на сайте http://www.unece.org/env/eia/meetings/mop_6.html.

- b. если компетентный государственный орган заинтересован в результате решения, включая случаи, когда он действует сам или через контролируемую им организацию, либо в качестве промоутера* или заказчика/инициатора /разработчика проекта соответственно. В тех случаях, когда компетентный орган является одновременно промоутером или заказчиком/инициатором/разработчиком соответственно, ему следует для обеспечения участия общественности делегировать эти полномочия другому беспристрастному органу или представить аргументированное обоснование, почему он не в состоянии сделать это;
 - c. если планируемая деятельность является настолько спорной и/или сложной, что требует дополнительных усилий для обеспечения достаточной информационной базы и беспристрастного, всеохватного форума; рекомендуется обратиться к «третьей стороне», у которой достаточно высокая квалификация для проведения таких процедур (см. ниже пункт 32).
28. Если в ситуациях, описанных выше в пункте 27, правовая основа предусматривает передачу каких-либо административных задач, связанных с процедурой участия общественности, иным лицам или органам, не являющимся компетентным органом, следует иметь в виду, что ответственность за обеспечение процедуры участия общественности в соответствии с требованиями Конвенции по-прежнему будет оставаться исключительно у компетентного органа.
29. Если правовые основы участия общественности предусматривают делегирование полномочий по выполнению любых задач, связанных с такой процедурой, то должно быть четко определено следующее:
- a. распределение задач между различными органами;
 - b. обязательство каждого органа, которому делегированы полномочия по выполнению задач, отчитываться перед компетентным государственным органом о выполнении делегированных задач.
30. Хотя заказчики/инициаторы/разработчики соответственно могут нанимать консультантов, специализирующихся в вопросах участия общественности, ни заказчики/инициаторы/разработчики соответственно, ни нанятые ими консультанты не могут обеспечить той степени беспристрастности, которая необходима для гарантии должного проведения процедуры участия общественности, требуемой в соответствии с Конвенцией. Таким образом, предоставление заказчиком/инициатором/разработчиком соответственно исключительной ответственности за организацию участия общественности, включая ответственность за представление общественности соответствующей информации и сбор замечаний, не соответствует требованиям Конвенции.²² Это не должно трактоваться как полное устранение заказчиков/инициаторов/разработчиков соответственно, действующих под контролем компетентного государственного органа, из процесса организации процедуры участия общественности. Например, от заказчика/инициатора/разработчика соответственно могут потребовать:
- a. уведомлять общественность о процедуре участия общественности²³ или хотя бы покрывать затраты, связанные с данным уведомлением (например, объявления в прессе или по телевидению);
 - b. оказывать помощь в организации публичных (общественных) слушаний;
 - c. оплачивать специальные сборы для покрытия затрат, связанных с участием общественности;²⁴
 - d. предоставлять общественности соответствующую информацию относительно планируемой деятельности и отвечать на вопросы общественности о процессе ее участия, например, относительно подготовки публичных (общественных) слушаний.
31. Меры, требующие или поощряющие заказчиков/инициаторов/разработчиков соответственно инициировать публичные дискуссии до подачи заявления на получение разрешения, допускаются в соответствии с Конвенцией²⁵ при условии, что они являются только дополнительными к обязательной процедуре участия общественности. Обязательная процедура участия общественности, в свою очередь, должна быть предусмотрена в соответствии с требованиями Конвенции после подачи заявления на получение разрешения.

* В настоящих Рекомендациях понятие промоутера включает в себя государственный орган, по поручению которого заказчик/инициатор/разработчик соответственно просит разрешить планируемую деятельность. Например, промоутером может считаться городской Совет, по поручению которого муниципальное предприятие по управлению отходами просит разрешить строительство муниципального объекта по захоронению отходов.

²² См. пункт 84 отчета Комитета по соблюдению к 4-й сессии Совещания сторон Конвенции (ECE/MP.PP/2011/11).

²³ Пункт 2 статьи 6 Орхусской Конвенции.

²⁴ См. пункт 85 отчета Комитета по соблюдению к 4-й сессии Совещания сторон Конвенции (ECE/MP.PP/2011/11).

²⁵ См. пункт 5 статьи 6 Орхусской Конвенции.

32. Если правовые основы предусматривают передачу иных административных функций, нежели описанных выше в подпунктах а-d пункта 30, необходимо обеспечить, чтобы лица или органы, которым предполагается делегировать данные функции, были беспристрастными и не представляли чьих-либо интересов, связанных с решением. Такие органы могут включать:
- а. другие государственные органы, например, центральный орган может делегировать эти задачи местным органам власти в местности, где предлагается осуществление планируемой деятельности;
 - б. органы или лица, как государственные, так и частные, специализирующиеся на организации процедур участия общественности, например, инспектора по планированию или комиссии, специализирующиеся на запросах общественности, или специалисты по профессиональному содействию процессу либо специалисты по медиации.
33. Обзор того, какие задачи по процедуре участия общественности могут быть делегированы другому государственному органу; независимой организации, специализирующейся в области участия общественности; или заказчику/инициатору/разработчику соответственно, приведен в приложении.
34. В качестве альтернативы, в соответствии с национальным законодательством, отдельные задачи процедуры участия общественности могут быть делегированы или поручены представителям заинтересованной общественности (включая НПО, содействующие охране окружающей среды):
- а. широко признано, что эти представители действуют в интересах общественности и могут беспристрастно и недискриминационно выполнять делегированные им задачи, учитывая гендерные аспекты, вопросы этнической принадлежности, веры, возраста, нетрудоспособности, бедности и т.д.;
 - б. эти представители общественности добровольно соглашаются выполнять задачи, которые предлагается им делегировать. Это не исключает возможности получения оплаты за выполнение поставленных задач;
 - с. процедура участия общественности осуществляется в полном соответствии с требованиями Конвенции, и заинтересованная общественность имеет доступ к процедуре обжалования материальной или процессуальной законности решений этих лиц, их действий или бездействия;²⁶
 - д. отсутствие представителей общественности, желающих добровольно выполнить задачи, которые предлагается им делегировать, не освобождает компетентные государственные органы от обязательства организовать процедуру участия общественности в соответствии с Конвенцией.
35. Задачи, которые могут быть делегированы представителям заинтересованной общественности, могут включать:
- а. публичное уведомление;²⁷
 - б. предоставление общественности доступа ко всей соответствующей информации, как только это становится возможным;²⁸
 - с. организацию публичных (общественных) слушаний;²⁹
 - д. сбор и сортировку замечаний.³⁰
36. Положения законодательства, позволяющие общественности организовывать процедуру участия общественности (например, в некоторых странах региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии существует возможность участия общественности в так называемой «общественной экспертизе»), должны рассматриваться как дополнительные меры, а не как единственная мера по реализации требований Конвенции.³¹

²⁶ См. пункт 2 статьи 9 Орхусской Конвенции.

²⁷ См. пункт 2 статьи 6 Орхусской Конвенции.

²⁸ См. пункт 6 статьи 6 Орхусской Конвенции.

²⁹ См. пункт 7 статьи 6 Орхусской Конвенции.

³⁰ Там же.

³¹ См. пункт 76 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2009/37, касающегося соблюдения Конвенции Беларусью (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2).

М. Практические шаги по поддержке участия общественности

37. Там, где это необходимо, следует предпринять практические шаги для содействия эффективному участию общественности. Например:
- а. могут быть приняты меры по содействию доступу общественности к информации, имеющей отношение к принятию решения (например, путем предоставления доступа общественности к информации за минимально возможную стоимость, выполняя бесплатное копирование запрашиваемых документов, доступных в электронном виде, а также ускоряя сроки предоставления доступа к информации);
 - б. местные государственные органы и/или государственные учреждения (например, школы или государственные библиотеки) могут быть привлечены к оказанию помощи, при необходимости, оплачиваемой, региональным и/или центральным органам в выполнении определенных функций, связанных с участием общественности (например, представление документации для рассмотрения; оказание помощи в организации публичных (общественных) слушаний или предоставление помещений для них);
 - с. могут быть внедрены схемы по оказанию финансовой или иной поддержки для участия общественности (например, оказание помощи общественности в покрытии транспортных расходов или организации подготовки и участия в публичных (общественных) слушаниях или рассмотрении вопроса либо оказание технической или правовой поддержки, с целью помощи общественности для ее эффективного вовлечения в процедуру участия, в том числе для получения юридической консультации или помощи технических экспертов).

Н. Оценка, обучение и изучение практик участия общественности

38. Регулярная, хорошо продуманная оценка процедур участия общественности, в том числе, используемых методов и форматов, и последующее изучение таких оценок, может в будущем внести важный вклад в обеспечение более эффективных процедур участия общественности.
39. Государственные органы, разрабатывающие и осуществляющие процедуры участия общественности, должны, по мере возможности и в необходимых случаях, принимать во внимание имеющиеся социальные исследования и оценку практического опыта для обогащения своей практики и получения более глубоких знаний по вопросу участия общественности. Информационно-координационный механизм Орхусской конвенции является одним из ресурсов, где можно найти такую литературу.³² Университетские исследователи тоже могут быть привлечены к разработке и выполнению независимой оценки процедур участия общественности.

³² См. <http://aarhusclearinghouse.unece.org/>



Участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (статья 6)

A. Применение положений подпункта а пункта 1 статьи 6	26
B. Применение положений подпункта в пункта 1 статьи 6	27
C. Применение подпункта с пункта 1 статьи 6	28
D. Адекватное, своевременное и эффективное уведомление (пункт 2 статьи 6)	29
E. Разумные сроки информирования общественности, которые обеспечивают общественности достаточное время для подготовки и эффективного участия (пункт 3 статьи 6)	33
F. Участие общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности (пункт 4 статьи 6)	35
G. Поощрение заказчиков/инициаторов/разработчиков соответственно к сотрудничеству с заинтересованной общественностью до обращения за разрешением (пункт 5 статьи 6)	36
H. Доступ ко всей необходимой информации (пункт 6 статьи 6)	37
I. Процедуры представления общественностью замечаний (пункт 7 статьи 6)	41
J. Надлежащий учет результатов публичных (общественных) слушаний – объем обязательств (пункт 8 статьи 6)	45
K. Незамедлительное уведомление и доступ к решению (пункт 9 статьи 6)	46
L. Пересмотр и обновление условий осуществления деятельности, предусмотренной в статье 6 (пункт 10 статьи 6)	48
M. Участие общественности в принятии решений, касающихся генетически измененных организмов (ГИО) (пункт 11 статьи 6 и статья 6-бис)	49

А. Применение положений подпункта а пункта 1 статьи 6

40. Хотя в Конвенции прямо не указывается, при применении подпункта а пункта 1 статьи 6 Конвенции рекомендуется следующее:
- а. в случае, когда один оператор осуществляет несколько видов деятельности, подпадающих под один подзаголовок приложения I Конвенции, на одной и той же установке или на одном и том же объекте, их мощности или производительность суммируются;³³
 - б. ссылки на пороговые величины «в день» в приложении I следует рассматривать как 24-часовой период, начинающийся и заканчивающийся в полночь;
 - в. мощность или производительность, указанную в приложении I, следует понимать как мощность или производительность, которая возможна технически, а не как уровень мощности или производительности, который планируют достичь операторы;³⁴
 - г. пункт 20 приложения I следует понимать как охватывающий любую деятельность, подпадающую под процедуру, требующую обязательного участия общественности в соответствии с национальным законодательством в связи с международным правом (например, деятельность, охватываемая приложением I к Конвенции Экспо), наднациональным правом (например, проекты, указанные в приложении I, и проекты, включенные в приложение II, которые подлежат обязательной предварительной оценке (скринингу) в соответствии с Директивой Европейского союза (ЕС) об ОВОС)³⁵ или независимым национальным решением;
 - д. если в соответствии с национальным законодательством требуется проведение процедуры, включающей все основные элементы процедуры ОВОС, но при этом она так не называется, то в целях положений пункта 20 приложения I³⁶ этот фактический процесс ОВОС считается ОВОС;
 - е. виды деятельности, указанные в приложении I к Конвенции, по которым устанавливаются пороговые величины (например, атомные электростанции, химические установки, установки для сжигания отходов или свалки опасных отходов и т.д.), должны подпадать под действие подпункта а пункта 1 статьи 6 вне зависимости от их размера;³⁷
 - ж. для любого изменения деятельности, указанной в Приложении I к Конвенции, по которой не установлены пороговые величины, может оказаться полезным в конкретном случае, например, при строительстве нового реактора атомной станции, чтобы любое изменение или расширение деятельности отвечало требованиям подпункта а пункта 1 статьи 6 вне зависимости от размера пороговых величин.³⁸

Принятие решений в комплексных процессах

41. Если национальные правовые основы требуют нескольких разрешительных решений для деятельности, охватываемой пунктом 1 статьи 6 (часто известных как «комплексное принятие решений»), на национальном уровне должны применяться своего рода критерии значимости, чтобы определить, какие из нескольких разрешающих решений должны стать предметом для участия общественности в соответствии с Конвенцией.³⁹ С этой целью при определении, какое из нескольких решений в комплексном процессе принятия решений должно стать предметом для участия общественности в рамках Конвенции, могут быть приняты во внимание следующие критерии, с учетом необходимости эффективного участия общественности и возможности избежать усталости от участия:
- а. «разрешает» ли рассматриваемое решение осуществлять планируемую деятельность (например, эффективно разрешает)?⁴⁰
 - б. окажут ли параметры планируемой деятельности, установленные в решении, существенное воздействие на окружающую среду?

³³ Руководство по интерпретации и реализации директивы по комплексному предупреждению и контролю за загрязнением (IPPC) на сайте Европейской Комиссии http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/ippc/general_guidance.htm.

³⁴ Там же.

³⁵ Директива 2011/92/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года «Об оценке воздействия некоторых государственных и частных проектов на окружающую среду (систематизированная версия)».

³⁶ См. пункт 46 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщений АССС/С/2008/35 относительно соблюдения Конвенции Грузией (ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.1).

³⁷ См. пункт 58 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2009/41 относительно соблюдения Конвенции Словакией (ECE/MP.PP/2011/11/Add.3).

³⁸ Там же.

³⁹ См. пункт 43 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2006/17 относительно соблюдения Конвенции Европейским сообществом (ECE/MP.PP/2008/5/Add.10).

⁴⁰ Там же, пункт 42.

- с. предрешат ли параметры планируемой деятельности, установленные в решении, варианты, которые будут рассматриваться на более поздних этапах?
 - д. изменит ли решение экологически важные параметры, установленные предыдущим решением, для которого потребовалось участие общественности?⁴¹
 - е. будет ли деятельность, в силу своего характера, масштаба или места проведения, затрагивать интересы или представлять интерес для значительного числа людей?
 - ф. потребует ли планируемая деятельность значительных обязательств по государственным средствам (напр., в случае средних или крупных инфраструктурных проектов)?
 - г. потребует ли реализация деятельности, плана, программы, политики или правового инструмента принятия решения в сотрудничестве с теми, кто будут затронуты и заинтересованы?
 - г. потребует ли решение более широкого понимания и принятия, чтобы оно оказалось эффективным?
42. Если, несмотря на существование процедуры участия общественности или процедур в отношении одного или нескольких разрешающих решений, связанных с окружающей средой, есть и другие разрешающие решения, связанные с окружающей средой для рассматриваемой деятельности, для которых не предвидится никакой процедуры полноправного участия общественности, но которые способны существенно изменить основные параметры или которые касаются существенных природоохранных аспектов деятельности, не охваченных выдачей разрешающего решения(й), требующего проведения процедуры участия общественности, такие решения также должны быть предметом надлежащей процедуры участия общественности.⁴²

В. Применение положений подпункта б пункта 1 статьи 6

43. Согласно подпункту б пункта 1 статьи 6 Конвенции национальные правовые основы должны предусматривать механизм для определения того, оказывает ли решение о планируемом виде деятельности, не приведенном в приложении I, значительное воздействие на окружающую среду и, следовательно, требуется ли участие общественности в соответствии с требованиями статьи 6. Механизм для такого определения может быть связан с системой ОВОС или быть независимым от нее, либо может быть сочетанием этих двух подходов.
44. Вне зависимости от того, связано ли вышепредставленное определение с процедурой ОВОС или нет, в качестве первого шага рекомендуется выявить все виды деятельности, которые потенциально могут оказать воздействие на окружающую среду. Такие виды деятельности могут включать:
- а. любую деятельность, для осуществления которой требуется разрешение или лицензия природоохранных органов (например, разрешения, регулирующие допустимый уровень шума; разрешение на выбросы в окружающую среду, разрешение на лесозаготовку, разрешения на селекционный отстрел или создание факторов беспокойства для животных, разрешение на сбросы сточных вод или на забор воды, разрешения на гидравлический разрыв пласта, разрешения на горнодобывающие работы, разрешения на разведочное бурение, разрешения на лов рыбы, разрешения на экспорт или импорт исчезающих биологических видов и т.д.);
 - б. другую деятельность, подлежащую индивидуальной предварительной оценке (скринингу) в соответствии с национальным законодательством. Например:
 - i. изменение или расширение деятельности в контексте второго предложения пункта 22 приложения I к Конвенции;
 - ii. виды деятельности, подлежащие индивидуальной предварительной оценке (скринингу) в целях проведения оценки воздействия на окружающую среду (например, виды деятельности, включенные в Приложение II к Директиве по ОВОС) или природоохранной оценки (например, виды деятельности, подпадающие под пункты 3 и 12 статьи 6 Директивы ЕС о сохранении естественной среды обитания).⁴³

⁴¹ Там же, пункт 43.

⁴² Там же.

⁴³ Директива Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 о сохранении естественной среды обитания и дикой фауны и флоры.

45. После выявления всех видов деятельности, которые могут оказать потенциальное воздействие на окружающую среду, необходимо определить, какие из них могут иметь «значительное воздействие» и, следовательно, для их реализации необходимо участие общественности в соответствии с подпунктом b пункта 1 статьи 6. Механизм такого определения может принять форму:
- требования, чтобы для определенных видов решений относительно некоторых видов деятельности требовалось участие общественности в соответствии с положениями статьи 6 («списочный» подход, использованный в приложении I к Конвенции);
 - требования к государственным органам сформулировать такое определение на основании изучения каждого отдельного дела («индивидуальный» подход);
 - сочетания двух упомянутых процедур.
46. Если согласно правовым основам требуется, чтобы государственные органы осуществляли такое определение в соответствии с подпунктом b пункта 1 статьи 6 в каждом конкретном случае, необходимо установить список четких критериев, в соответствии с которыми должно быть определено экологическое значение планируемой деятельности (например, критериев, перечисленных в приложении 3 к Конвенции Эспо или в приложении III к Директиве ЕС по ОВОС).
47. По требованию заинтересованной общественности, решение о таком определении должно подлежать пересмотру в соответствии с Конвенцией, в частности, для проверки, были ли критерии, установленные для этой цели, должным образом применены в данном конкретном случае.⁴⁴

C. Применение подпункта с пункта 1 статьи 6

48. Положения подпункта с пункта 1 статьи 6 Конвенции не являются обязательными. Государственные органы, которые хотят применить это положение, должны помнить о том, что в данном положении требуется определение, что планируемая деятельность:
- служит целям национальной обороны; и
 - применение положений статьи 6 окажет отрицательное воздействие на эти цели.
49. Такое определение должно осуществляться в рамках четкой, прозрачной и последовательной системы, посредством установления и использования либо:
- перечня видов деятельности и критериев, которые в конкретном случае, по мнению государственного органа, выполняются, поэтому могут считаться соответствующими вышеуказанным требованиям;
 - механизма для определения в каждом отдельном случае факта выполнения вышеупомянутых требований в соответствии с критериями, установленными законодательством.
50. Какой бы подход не использовался, основания для освобождения от действия положений подпункта с пункта 1 статьи 6 должны интерпретироваться с ограничениями, учитывая интересы общественности в обеспечении ее эффективного участия в принятии решений, касающихся окружающей среды. Планируемая деятельность должна по-настоящему служить целям национальной обороны, и основания для освобождения не должны использоваться просто для того, чтобы избежать затрат времени на выполнение процедуры участия общественности.
51. По просьбе заинтересованной общественности,⁴⁵ определения должны подлежать пересмотру в соответствии с Конвенцией, в частности, с точки зрения проверки, были ли критерии, установленные для этой цели, должным образом применены в данном конкретном случае.

⁴⁴ См. пункт 82 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2010/50 относительно соблюдения Конвенции Чешской Республикой (ECE/MP.PP/C.1/2012/11). См. также пункт 2 статьи 9 Конвенции.

⁴⁵ См. пункт 2 статьи 9 Орхусской Конвенции.

D. Адекватное, своевременное и эффективное уведомление (пункт 2 статьи 6)

52. Правовые основы должны четко требовать, чтобы заинтересованная общественность информировалась адекватно, своевременно и эффективно,⁴⁶ с тем, чтобы у государственных органов были четкие инструкции относительно сроков, содержания и качества уведомления, особенно, когда у них есть степень свободы в том, как осуществить такое уведомление.

Адекватное уведомление

53. При уведомлении общественности все вопросы, перечисленные в подпунктах а - е пункта 2 статьи 6, должны быть изложены четко, достаточно подробно и понятно. В частности:
- относительно подпункта d (ii) пункта 2 статьи 6:
 - в уведомлении должны быть четко указаны все возможности для участия общественности и сроки, когда эти возможности могут быть реализованы;
 - в качестве надлежащей практики может быть подготовлен анализ опыта процедуры участия общественности, который может быть подготовлен и приложен к приглашению для участия общественности. Рекомендуется, чтобы данный анализ:
 - давал информацию о возможностях для общественности представлять замечания, а также о методах их представления (устно или письменно, в электронном виде и т.д.);
 - содержал краткую информацию о наиболее важных данных, касающихся принятия решения (например, документация по ОВОС);
 - был скоординирован со всеми государственными органами, вовлеченными в процедуру участия общественности с тем, чтобы обеспечить включение тех аспектов, которые находятся в компетенции других органов власти;
 - указывал, будут ли те, кто участвуют в нем, автоматически уведомлены о принятом решении, как только оно принято, и как получить к нему доступ. Если автоматические уведомления не предусмотрены, должно быть положение для заинтересованной общественности о регистрации для получения такого уведомления и информация о том, что эта возможность должна быть предоставлена при первоначальном уведомлении;
 - относительно подпункта d (iv) пункта 2 статьи 6, в дополнение к контактным данным органа или лиц (а), где можно получить соответствующую информацию, должна быть предоставлена точная информация о том, где и когда ее можно получить для изучения;
 - относительно подпункта d (v) пункта 2 статьи 6 необходимо уточнить следующее:
 - контактные данные органа или лиц(а), которому могут быть представлены замечания или вопросы;
 - сроки представления замечаний или вопросов с учетом того, что в соответствии с пунктом 3 статьи 6, они должны быть разумными и, кроме всего прочего, учитывать, что используемые способы уведомления могут повлиять на сроки эффективного уведомления заинтересованной общественности (например, публикация в официальной базе данных правительственных уведомлений, и хотя общественность имеет доступ к этой базе данных, этот способ может и не являться эффективным методом уведомления большинства членов общественности, поскольку они не проверяют эту базу каждый день);
 - относительно подпункта d (vi) пункта 2 статьи 6, в уведомлении должно быть указано, какая конкретная информация будет представлена в соответствии с пунктом 6 статьи 6. Также должно быть абсолютно ясно, что информация будет предоставлена для изучения на бесплатной основе. И хотя в уведомлении не обязательно должна быть детализирована вся информация, ее минимум должен включать заявку на разрешение для планируемой деятельности и все приложения к ней,

⁴⁶ См. пункт 91 (а) (i) выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2006/16 относительно соблюдения Конвенции Литвой (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6).

- включая документацию по ОВОС, если таковая имеется; кроме того, необходимо дать краткое описание других видов информации, которые будут представлены;
- е. относительно подпункта е пункта 2 статьи 6, надлежащей практикой по видам деятельности, на которые распространяется действие статьи 6, но которые не охвачены национальной или трансграничной процедурой ОВОС, может быть своевременное и эффективное информирование, либо:
- i. если правовые основы предусматривают возможность участия общественности в решении по предварительной оценке (скринингу), она может воспользоваться этой возможностью для такого участия;
 - ii. если правовые основы не предусматривают участия общественности в решении по предварительной оценке (скринингу) - о результатах предварительной оценки (скрининга) в ОВОС;
 - iii. если деятельность не является предметом предварительной оценки (скрининга), - о содержании и результатах любой другой процедуры, применимой к данному виду деятельности.
54. Для оказания помощи заинтересованной общественности по выявлению касающихся ее уведомлений, рекомендуется, чтобы в названии письменного уведомления указывалась планируемая деятельность, характер предлагаемого решения и предлагаемое географическое место реализации деятельности. В соответствии с надлежащей практикой, контактные данные лица, принимающего решение, и разработчика должны быть размещены на видном месте над любыми другими данными.
55. В целом, государственные органы должны стремиться обеспечить должностных лиц знаниями и потенциалом для обеспечения уведомления заинтересованной общественности адекватным, своевременным и эффективным образом.⁴⁷
56. Если в соответствии с правовыми основами задачи по уведомлению делегированы третьей стороне, например, заказчику/инициатору/разработчику соответственно, должно содержаться требование о том, чтобы третья сторона своевременно информировала компетентный государственный орган о том, кто был уведомлен, в отношении чего, когда и как.

Своевременное уведомление

57. Требование о «своевременном» информировании общественности должно рассматриваться в контексте обязательства по предоставлению «разумных сроков» (пункт 3 статьи 6) и по «участию общественности уже на самом раннем этапе, когда открыты все возможности для рассмотрения различных вариантов, и когда может быть обеспечено эффективное участие общественности» (пункт 4 статьи 6).
58. Различные формы письменных уведомлений должны быть предоставлены заинтересованной общественности в один и тот же день. Если это оказывается невозможным, то срок участия общественности должен исчисляться с наиболее поздней даты фактической доставки последнего письменного уведомления заинтересованной общественности.

Эффективное уведомление

59. Государственные органы должны стремиться к предоставлению таких средств информирования общественности, которые могли бы обеспечить, чтобы все те лица, которые потенциально могут быть заинтересованы, имели бы разумные шансы узнать о планируемой деятельности, и о своей возможности участвовать в процессе принятия решения.⁴⁸ Следовательно, то, что представляет собой «эффективное уведомление», должно определяться в каждом отдельном случае с учетом конкретной ситуации.
60. Государственные органы должны следить за тем, чтобы уведомления и вся сопроводительная информация были доступны общественности в течение всего периода процедуры участия

⁴⁷ См. пункт 2 статьи 3 Орхусской Конвенции.

⁴⁸ См. пункт 67 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2006/16 относительно соблюдения Конвенции Литвой (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6).

- общественности с тем, чтобы члены общественности, которые узнали о данной процедуре позже, все равно имели бы доступ ко всей необходимой информации, позволяющей им эффективно участвовать в принятии решения. Она должна также оставаться доступной для общественности в течение всего периода времени, необходимого для любых административных или судебных процедур по оспариванию окончательного решения. При этом, данный период определяется в соответствии с национальным законодательством.
61. Необходимо также убедиться в том, что информация, представленная в различных формах, является единообразной.
62. Для обеспечения адекватного и эффективного уведомления и представления информации общественности, в качестве составной части текущего обзора процедуры участия общественности, должны быть предоставлены возможности для повторного уведомления, используемые по мере необходимости, например:
- a. когда имеются сомнения в эффективном уведомлении всей заинтересованной общественности (в частности, если впоследствии оказалось, что представители заинтересованной общественности не получили оригинал уведомления, например, вследствие проблем с доставкой электронной почты, или, возможно, не имели доступа к СМИ, через которое был подано уведомление, например, вследствие отсутствия доступа к Интернету);
 - b. когда планируемая деятельность сопряжена с принятием более чем одного решения, требующего участия общественности в соответствии со статьей 6 (см. также выше пункт 41);
 - c. когда выясняется существенная новая информация или когда обстоятельства изменяются в материальном отношении, что может потребовать обеспечения дальнейшей возможности участия общественности в принятии решения. Сюда относится важная новая информация процедурного характера, например, время и место проведения публичных (общественных) слушаний, если общественность не была ранее уведомлена об этом;
 - d. когда появляется дополнительная информация о начале процедуры, материального либо процессуального характера, которая не могла быть представлена в первоначальном уведомлении о процедуре, и которая, в соответствии с подпунктом d пункта 2 статьи 6, должна быть представлена по мере возможности;
 - e. если предусмотренная процедура участия общественности изменилась в материальном отношении (например, изменения в сроках процедуры или ее механизмах, с помощью которых общественность может внести свой вклад).

Методы уведомления общественности

63. При разработке методов уведомления общественности необходимо иметь в виду:
- a. выбранные методы должны быть разработаны так, чтобы оповестить как можно большее количество представителей заинтересованной общественности, в частности, как можно большее количество тех, кто проживают в непосредственной близости к месту осуществления планируемой деятельности или ее воздействию на окружающую среду;
 - b. в соответствии с надлежащей практикой, план уведомления общественности следует принимать с учетом размера и сложности проекта, культурного контекста, в котором находится проект или деятельность, либо с учетом того, что проект может повлиять на потребности уязвимых групп. Для большинства проектов следует использовать формы общественного уведомления, перечисленные в пункте 64, но для сложных или спорных проектов и видов деятельности, план взаимодействия с заинтересованными сторонами может быть сложным и использовать различные способы уведомлений, включая и такие, как опрос населения, которые не имеют телефонов и электричества. Главное заключается в том, чтобы средства уведомления соответствовали потребностям людей, идентифицированных в качестве «заинтересованной общественности». Во всех случаях общественность необходимо проинформировать, каким образом ее будут уведомлять;

- с. в соответствующих случаях необходимо рассматривать вопросы языка, например, путем обеспечения перевода, если заинтересованная общественность не говорит на языке, на котором подготовлена документация, или путем стимулирования представительных организаций к передаче уведомлений их сообществам на собственных языках этих сообществ, либо на широко признанных региональных языках межнационального общения (например, английский для региона ЕС, русский для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии).
64. В качестве руководства, уведомление общественности должно быть размещено:
- в общественном месте - в непосредственной близости от планируемой деятельности (например, на бросающейся в глаза оgrade или на дорожном столбе возле объекта планируемой деятельности, и т.д.);
 - на общественной доске объявлений компетентного государственного органа, ответственного за принятие решения, а также на известной и общедоступной странице веб-сайта компетентного органа (если такой веб-сайт существует);
 - в газетах, соответствующих географическому охвату местности, где вероятен потенциальный эффект в результате планируемой деятельности, достигающих большей части общественности, которая может быть затронута или заинтересована в планируемой деятельности;
 - в местах, часто посещаемых, а также постоянно используемых заинтересованной общественностью (например, на досках объявлений в местных домах культуры, в почтовых отделениях, магазинах и коммерческих центрах, церковных приходах, школах, детских садах, спортивных залах и местах встреч групп населения, находящегося в неблагоприятном социальном положении и т.д.);
 - публичное уведомление на досках объявлений и веб-сайтах всех местных органов власти на территории, которая может быть потенциально затронута планируемой деятельностью;
65. Публичное уведомление по радио, ТВ и через социальные сети (например, Facebook, Twitter, блоги) в районах, где эти формы общения популярны, могут дополнять, но не заменять уже упомянутые формы уведомления. Социальные сети могут быть особенно полезны в некоторых культурных слоях для уведомления более молодых представителей общественности, которых затруднительно достичь, используя традиционные СМИ.
66. Если одним из выбранных способов информирования общественности о возможностях ее участия является публикация в местной прессе, то наиболее эффективным уведомлением окажется, скорее всего, в результате выбора самой многотиражной газеты в затрагиваемой географической зоне,⁴⁹ но важно учитывать в каждом конкретном случае - как представители заинтересованной общественности обычно получают информацию. Вероятнее всего, будет наиболее эффективной публикация уведомления в популярной еженедельной местной газете, а не в еженедельном официальном бюллетене,⁵⁰ хотя дополнительная публикация в официальном бюллетене также будет иметь важное значение, поскольку во многих странах она по-прежнему будет считаться стандартным источником таких уведомлений.
67. Необходимо напомнить, что некоторые представители заинтересованной общественности могут не охватываться обычными формами уведомления (например, живущие в удаленной местности, с затрудненным доступом к Интернету, с низким уровнем грамотности или не говорящие на других языках) и поэтому должны быть найдены и другие средства эффективного уведомления,⁵¹ например, обращение к соответствующим НПО или другим органам, которые работают с этими общинами.
68. Уведомление на досках объявлений или веб-сайтах инициаторов проекта (частных или государственных организаций) должно рассматриваться только в качестве дополнительного способа. Во избежание сомнений, эти уведомления могут быть только дополнением и не заменяют уведомлений на досках объявлений и веб-сайтах компетентного государственного органа, ответственного за принятие решения.
69. Журналистские статьи, комментирующие проект в прессе, в Интернете или на телевидении, могут быть очень полезными как дополнительный способ информирования общественности. Однако, сами

⁴⁹ Там же.⁵⁰ Там же.⁵¹ Там же.

по себе, они не являются уведомлением общественности, соответствующим положениям пункта 2 статьи 6 Конвенции, и не могут заменить⁵² такое уведомление.

70. В качестве надлежащей практики, может быть создан механизм для обеспечения индивидуального уведомления с простой процедурой, с помощью которой любой представитель общественности может зарегистрироваться заранее, чтобы получать уведомления, с вариантами на выбор уведомлений для конкретных географических регионов или связанных с конкретными темами. Список представителей общественности, которые зарегистрировались для такого уведомления, должен поддерживаться в актуальном состоянии. В дополнение к представителям общественности, заранее выразившим желание об уведомлении относительно процедуры принятия решений, использование индивидуального уведомления может быть полезным для тех членов общества, которые определены, как имеющие особые интересы (например, те, которые известны как имеющие законные интересы, или те, кто живут в непосредственной близости).

Е. Разумные сроки информирования общественности, которые обеспечивают общественности достаточное время для подготовки и эффективного участия (пункт 3 статьи 6)

71. Различные этапы процедуры участия общественности, для которых требуются разумные сроки, могут включать:
- информирование заинтересованной общественности о начале процедуры (пункт 2 статьи 6);
 - предоставление заинтересованной общественности возможности ознакомиться с документацией (пункт 6 статьи 6). Этот период должен быть достаточно большим, чтобы в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 4, общественность могла запросить дополнительную информацию, которую она считает имеющей отношение к принятию решения о планируемой деятельности;
 - предоставление общественности возможности представлять замечания, информацию, анализ или мнение, которое она считает имеющим отношение к делу (пункт 7 статьи 6). При установлении этих сроков необходимо учитывать, каким образом будут подаваться замечания. Например, если требуется, чтобы замечания подавались в письменном виде по почте, реальные сроки для замечаний общественности будут на несколько дней короче установленных, потому что замечания должны быть отправлены на несколько дней раньше, с учетом доставки почты. В качестве надлежащей практики, почтовый штампель на конверте с замечаниями, отправленными по почте, может быть принят в качестве даты подачи заявки;
 - рассмотрение замечаний, информации, анализа или мнений, представленных общественностью (пункт 8 статьи 6);
 - принятие окончательного решения с учетом результатов участия общественности (пункт 8 статьи 6);
 - подготовка обоснований и соображений, положенных в основу принятого решения;
 - подготовка текста решения;
 - уведомление общественности о решении, вместе с информацией о том, как общественность может получить доступ к тексту решения и обоснованию решения (пункт 9 статьи 6).
72. При разработке правовых основ участия общественности, как общих принципов, следует помнить о том, что требования по предоставлению «разумных сроков», содержащиеся в пункте 3 статьи 6, должны:
- принимать во внимание, наряду с другой информацией, характер, сложность, размер и потенциальное воздействие на окружающую среду планируемой деятельности, а также объем документации, имеющей отношение к принятию конкретного решения; таким образом, сроки, которые могут быть разумными для небольшого и несложного проекта, могут оказаться

⁵² См. пункт 87 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2009/37 относительно соблюдения Конвенции Беларусь (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2).

- необоснованными в случае крупного комплексного проекта с объемной документацией или проекта, потенциально имеющего очень значительное воздействие на окружающую среду;⁵³
- b. подразумевать «разумный» с точки зрения общественности, которая стремится подготовить и эффективно участвовать в процедуре участия общественности;
 - c. принимать во внимание обычно применяемые внутри страны административные сроки (например, сроки оформления заявки на информацию и обжалование отказа).
73. В отношении установления сроков для различных этапов процедур участия общественности, правовые основы могут:
- a. определять сроки для каждого этапа;
 - b. устанавливать минимальные сроки;
 - c. устанавливать гибкий подход, в соответствии с которым государственный орган, ответственный за процедуру участия общественности, несет ответственность за установление сроков, соответствующих обстоятельствам данного дела, но с установленным законодательным минимумом на основе законодательных сроков для доступа к информации в соответствии со статьей 4 Конвенции.
74. Независимо от того, был ли использован фиксированный или гибкий подход, в случае появления существенной новой информации, или в силу обстоятельств, меняющихся в материальном отношении после начала процедуры участия общественности, государственные органы должны быть в состоянии увеличить сроки для участия общественности, чтобы общественность могла ознакомиться с соответствующей информацией и эффективно участвовать.
75. Преимущества гибкого подхода заключаются в том, что у государственных органов есть возможность устанавливать сроки проведения процедуры участия общественности с учетом таких факторов, как характер, сложность, масштабы планируемой деятельности и ее потенциальное воздействие на окружающую среду. Однако государственным органам потенциально предоставляется абсолютная свобода в установлении сроков, что может привести к неопределенности и непоследовательности. Таким образом, в случае использования гибкого подхода в правовых основах участия общественности должны быть указаны максимальные или минимальные сроки для каждого этапа, в зависимости от того, какие из них будут наилучшим образом способствовать участию общественности на данном этапе. Например:
- a. обычно установление минимального срока больше подходит для тех этапов процедуры участия общественности, где действует общественность (например, подготовка и представление замечаний);
 - b. и наоборот, установление максимальных сроков обычно больше подходит для тех этапов процедуры участия общественности, где должен действовать государственный орган (например, рассмотрение государственным органом замечаний, представленных общественностью). Установление максимальных сроков для предоставления замечаний общественности, независимо от того, насколько велики эти сроки, сопряжено с риском, что в отдельных случаях могут быть установлены такие сроки, которые не являются разумными.
76. Если в правовых основах участия общественности предусмотрены минимальные сроки, то в самих основах или в сопровождающих ее указаниях должно быть четко указано, что это минимальные сроки, на основе которых установление более длительных сроков не только возможно, но и на самом деле, рекомендуется для планируемой деятельности, оказывающей более значительное воздействие на окружающую среду (например, те виды, на которые распространяется обязательная ОВОС) или для деятельности, затрагивающей большое количество людей.
77. В правовых основах должен быть четко определен порядок расчета различных сроков, представленный в ясных формулировках. Например:
- a. по мере возможности, термины (например, «дни», «недели», «месяцы»), используемые для

⁵³ См. пункт 69 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2006/16 относительно соблюдения Конвенции Литвой (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6).

- определения сроков, должны соответствовать терминам, обычно используемым в национальном законодательстве;
- b. если сроки выражены в днях, то должно быть ясно, имеются в виду календарные или рабочие дни, а принятый подход должен быть последовательным в этих правовых основах;
 - c. даты начала и окончания сроков должны быть внимательно рассчитаны с учетом государственных праздников. Например, если день окончания определенного срока приходится на государственный праздник, должен использоваться следующий рабочий день;
 - d. если для определения более коротких сроков удобнее использовать «дни», то более продолжительные сроки могут быть выражены в «неделях» или «месяцах»;
 - e. по мере возможности, необходимо избегать назначения проведения процедур участия общественности в периоды отпусков и праздников (например, летом, в конце декабря);
 - f. для планируемых видов деятельности, имеющих потенциальное трансграничное воздействие, следует также избегать государственных праздников и главных сезонных праздников в затрагиваемых странах.

Разумные и необоснованные сроки для участия общественности

Некоторые примеры разумных и необоснованных сроков для различных этапов процедур участия общественности включают:

Необоснованные: период в 10 рабочих дней для того, чтобы общественность проанализировала документацию, включая отчет по ОВОС, и подготовилась к участию в процессе принятия решения по крупной свалке, не может рассматриваться как соответствующий разумным срокам.⁵⁴

Необоснованные: период в 20 дней для того, чтобы общественность подготовилась и эффективно участвовала, не может считаться разумным, если данный период включает дни общегосударственных праздников.⁵⁵

Разумные: напротив, период примерно в шесть недель для изучения общественностью документации и подготовки к рассмотрению вопроса общественностью и еще дополнительные 45 дней для представления замечаний, информации, анализа или мнений в отношении планируемой деятельности (строительство мусоросжигательного завода) может рассматриваться как разумный срок.⁵⁶

Разумные: правовые основы, предусматривающие минимальный срок в 30 дней между публичным уведомлением о процедуре принятия решения и началом публичных (общественных) консультаций является разумным сроком при условии, что в случае необходимости, минимальный срок может быть продлен с учетом, помимо прочего, характера, сложности и масштабов планируемой деятельности.⁵⁷

F. Участие общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности (пункт 4 статьи 6)

78. В случае многоуровневого процесса принятия решений (см. пункт 17 выше), для обеспечения раннего и эффективного участия, когда еще открыты все возможности:
- a. может быть, по крайней мере, один этап в процессе принятия решения, когда у общественности есть возможность принять эффективное участие в решении вопроса - следует ли вообще продолжать планируемую деятельность («нулевой вариант») (см. также пункт 16 выше);
 - b. кроме того, на каждом этапе многоуровневого процесса принятия решения общественность должна иметь возможность принять эффективное участие на раннем этапе по вариантам, рассматриваемым на этом этапе;
 - c. информация о процессе принятия решений на более ранних уровнях должна быть доступной для

⁵⁴ Там же, пункт 70.

⁵⁵ См. пункт 92 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2008/24 относительно соблюдения Конвенции Испанией (ECE/MP.PP/С.1/2009/8/Add.1).

⁵⁶ См. пункт 44 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2007/22 относительно соблюдения Конвенции Францией (ECE/MP.PP/С.1/2009/4/Add.1).

⁵⁷ См. пункт 89 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2009/37 относительно соблюдения Конвенции Беларусью (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2).

того, чтобы общественность могла понять обоснованность этих ранее принятых решений - в том числе, об отказе от нулевого варианта и других альтернатив;

- d. когда в многоуровневом процессе принятия решений новая информация впоследствии вызывает сомнение в решениях, принятых на предыдущих уровнях или этапах, или серьезно подрывает их обоснованность, должна быть возможность возобновить рассмотрение этих решений.
79. Пример надлежащей практики по применению требования участия общественности на раннем этапе, когда открыты все возможности, заключается в предоставлении общественности возможности участвовать как на этапе проведения предварительной оценки (скрининга), так и на этапе определения сферы охвата ОВОС, когда определяются вопросы, которые будут считаться важными для последующего изучения.
80. Формулировка «когда открыты все возможности» может считаться когда любой вариант еще мог бы быть выбран, как предпочтительный. Некоторые примеры ситуаций, когда все варианты уже не могут больше рассматриваться как открытые, могут включать ситуации:
- a. когда публично объявляется предпочтительный вариант даже, несмотря на то, что план или программа еще не были одобрены;
 - b. когда решение было формально принято государственным органом (включая представителей местных органов власти, региональные или национальные парламенты);
 - c. когда лицо, ответственное за принятие решения, обещает своим избирателям, что они реализуют или не реализуют определенные варианты;
 - d. когда государственный орган заключает контракты или договоры с частными компаниями по вопросам, связанным с решением, на которое распространяются положения Конвенции, это может иметь эффект перекрытия возможностей для других вариантов до получения значимого вклада со стороны общественности.⁵⁸
81. В то время, как предоставление общественности возможности участвовать на самых ранних этапах процедуры (например, в соответствии с надлежащей практикой, на этапе предварительной оценки (скрининга) или определения сферы охвата оценки воздействия на окружающую среду либо, как в ряде стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, на этапе процедуры ОВОС (во время которой заказчик/инициатор/разработчик соответственно должен принять во внимание результаты участия общественности в подготовке отчета ОВОС, являющегося частью разработки проектной документации)⁵⁹ приветствуется как пример надлежащей практики, необходимо помнить, что такая возможность для участия общественности должна быть дополнена возможностями участия и на более позднем этапе, когда собрана/подготовлена вся необходимая информация/документация, и государственные органы могут принять окончательное решение.

Г. Поощрение заказчиков/инициаторов/разработчиков соответственно к сотрудничеству с заинтересованной общественностью до обращения за разрешением (пункт 5 статьи 6)

82. Полезно было бы подготовить руководящие принципы, которые могли бы помочь потенциальным заявителям, там, где это возможно, выявить заинтересованную общественность, провести с ней обсуждения и представить информацию относительно целей их заявки до подачи заявления о предоставлении разрешения.
83. Несмотря на то, что такой диалог между заказчиком/инициатором/разработчиком соответственно и заинтересованной общественностью поощряется до того, как заказчик/инициатор/разработчик соответственно решится обратиться за разрешением, эти положения являются дополнительными к

⁵⁸ См. пункт 119 (a) (iii) выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2008/24 относительно соблюдения Конвенции Испанией (ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1).

⁵⁹ Примечание редактора: Система ОВОС/экспертиза представляет собой механизм контроля за разработкой, используемый во многих странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Комитет постановил, что ОВОС и экспертизу в рамках такой системы следует рассматривать в сочетании в качестве процесса принятия решений, представляющего собой одну из форм процедуры оценки воздействия на окружающую среду (см. ECE/MP.PP/C.1/2013/9, пункт 44).

процедуре участия общественности, проводимой компетентным государственным органом, если обращение за разрешением имело место.

84. В качестве надлежащей практики, государственный орган должен проверить, является ли целью диалога между заказчиком/инициатором/разработчиком соответственно и заинтересованной общественностью предоставление точной и надежной информации, чтобы сам диалог не сводился к манипулированию или принуждению.

Н. Доступ ко всей необходимой информации (пункт 6 статьи 6)

Вся информация, относящаяся к процессу принятия решения

85. Доступ к информации является необходимым условием для эффективного участия общественности. Вся информация, относящаяся к принятию решений, которая доступна для государственных органов (за исключением информации, в предоставлении которой может быть отказано в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4), должна быть также доступна заинтересованной общественности, независимо от качества и от того, считает ли государственный орган, что она точная, полная или актуальная.
86. Несмотря на то, что надлежащей практикой для государственных органов является проверка, по мере возможности, точности информации до предания ее гласности, это не должно задерживать предоставления общественности информации.
87. Это включает исходные данные станций мониторинга, даже если они еще не проверены или не представлены в окончательном виде. Если у государственного органа есть опасения по поводу раскрытия данных, он должен предоставить исходные данные и проконсультировать запрашивающего о том, что они не были обработаны в соответствии с официальной процедурой обработки исходных данных об окружающей среде. То же самое касается обработанных данных, в этом случае власти должны проконсультировать запрашивающего о том, как были обработаны данные, и что они из себя представляют.⁶⁰
88. Государственные органы должны рассмотреть вопрос о создании перечня минимальной информации, которая считается имеющей отношение к вопросу принятия решений в соответствии со статьей 6, и к которой общественность должна иметь доступ для изучения, как правило. Без ущерба для права отказывать в раскрытии определенной информации, изложенных в пунктах 3 и 4 статьи 4, такая минимальная информация может, например, включать:
- a. полную заявку на получение решения, разрешающего планируемую деятельность;
 - b. соответствующую информацию, собранную во время процедуры, в том числе, все приложения к заявке, предусмотренные законом, такие как:
 - i. полный окончательный отчет ОВОС, включая все приложения;
 - ii. вся соответствующая документация, содержащая информацию о характеристиках планируемой деятельности, которые еще не указаны в отчете ОВОС, например, по месту ее проведения, структуре, связанной инфраструктуре или о других объектах (например, новых дорогах, электрических сетях, коммуникационных потребностях);
 - iii. все соответствующие карты;
 - iv. все соответствующие мнения, заявления или сертификаты, выданные другими государственными органами или другими, установленными законом, консультативными органами, будь то государственными или частными;
 - v. ссылки на все соответствующие законодательные акты, применимые к планируемой деятельности;
 - vi. любые соответствующие планы, программы или политики, согласно которым планируется осуществлять деятельность;

⁶⁰ См. пункт 77 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2010/53 относительно соблюдения Конвенции Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии (ECE/MP.PP/C.1/2013/3).

- vii. предыдущие разрешения для той же деятельности;
 - viii. предыдущие соответствующие решения о штрафах, обязательствах, приостановках или отказах заявок на получение разрешений в отношении заявителя проекта;
 - ix. все замечания, информация, анализ или мнения, представленные общественностью в письменном виде или высказанные устно и зарегистрированные государственными органами или другими органами, ответственными за участие общественности.
89. Представляемая информация должна быть сбалансированной. Она должна отражать различные аспекты темы и не допускать никакого манипулирования. В соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4 Конвенции, все экспертные мнения, касающиеся процесса принятия решения, должны быть доступны для общественности.
90. Кроме того, без ущерба для права отказывать в раскрытии определенной информации в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 4, протоколы, стенограммы и/или записи любых публичных (общественных) слушаний или совещаний, проводимых в связи с решением разрешить деятельность, подпадающую под действие статьи 6, следует рассматривать как информацию, относящуюся к принятию решений. В качестве надлежащей практики, в случае, если производятся записи, рекомендуется их архивация для возможного использования в будущем, а не уничтожение после сделанной расшифровки.

Исключения из раскрытия

91. Несмотря на то, что в пункте 6 статьи 6 четко разрешены исключения в раскрытии информации, предусмотренные в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции, при разработке и внедрении правовых основ принятия решений, указанных в статье 6, необходимо учитывать следующее:
- a. если информация имеет отношение к принятию решения, то существуют серьезные основания полагать, что в интересах общественности, желающей участвовать в принятии этого решения, получить доступ к данной информации. Таким образом, основания для отказа, предусмотренные в статье 4 должны интерпретироваться ограничительно, с учетом интересов общественности, которые принимаются к сведению при раскрытии;
 - b. любые решения о нераскрытии определенной информации должны быть четкими и прозрачными, с аргументацией причин отказа в раскрытии данной информации и с предоставлением информации о доступе к процедуре обжалования;⁶¹
 - c. в соответствии с пунктом 6 статьи 4, если информация, не подлежащая раскрытию в соответствии со статьей 4, может быть отделена от остальной информации без ущерба для конфиденциальности информации, не подлежащей раскрытию, государственные органы должны сделать доступной оставшуюся часть информации, имеющую отношение к принятию решения;
 - d. если со временем обстоятельства меняются таким образом, что положения о нераскрытии информации окажутся более не применимыми, эта информация должна быть предоставлена общественности, как только она перестанет быть конфиденциальной;
 - e. как правило, документы, подготовленные специально для процедуры принятия решения, включая, в частности, оригинал заявки на разрешение и отчеты ОВОС с приложениями, должны быть полностью открыты;
 - f. во избежание сомнений, общественность, как минимум, должна иметь доступ ко всей информации, перечисленной в подпунктах a-f пункта 6 статьи 6.

Доступ к рассмотрению соответствующей информации

92. Для содействия эффективному изучению заинтересованной общественностью всей информации, имеющей отношение к процессу принятия решения, к этой информации должен быть, как минимум, обеспечен доступ:
- a. в здании компетентного государственного органа, а также в месте (ах) расположения соответствующего подразделения;

- b. по возможности, в электронном виде, например, посредством доступного для общественности реестра с удобной для пользователя функцией поиска и доступным архивом большинства важных документов о прошлых процессах;
 - c. если офис компетентного органа расположен далеко от места осуществления планируемой деятельности (например, в более чем двух часах езды на общественном транспорте), то информация также должна быть представлена в удобном, легкодоступном месте (ах) вблизи планируемой деятельности;
 - d. в течение обычных рабочих часов, по всем рабочим дням, на протяжении всего периода процедуры участия общественности. Кроме того, компетентный орган должен рассмотреть вопрос о том, как представить имеющуюся информацию тем представителям общественности, которые не могут получить к ней доступ в течение обычного рабочего времени (например, из-за своего графика работы).
93. В соответствии с подпунктом d (iv) пункта 2 статьи 6, в уведомлении должны быть указаны различные места, а в качестве надлежащей практики – и часы их работы там, где общественность может получить доступ к информации.

Преодоление барьеров в доступе к информации

94. Необходимо обеспечить безбарьерный доступ к информации. В дополнение к полной оригинальной документации, должны быть подготовлены заявителем нетехнические резюме в простой, удобной форме и на понятном языке; или, как минимум, общественности должны быть доступны документация по ОВОС и разрешительная документация. Подготовка хорошего нетехнического резюме может иметь решающее значение для обеспечения эффективного участия общественности. В связи с этим, в резюме нетехнического характера:
- a. следует избегать информации, которая слишком сложна или слишком техническая для заинтересованной общественности;
 - b. следует использовать соответствующий язык, который может понять заинтересованная общественность (в том числе, в соответствующих случаях, этнические меньшинства или мигранты);
 - c. следует представлять информацию в удобной для пользователя форме (то есть, которую легко читать или слушать);
 - d. следует помочь в определении соответствующих частей информации.
95. Тем не менее, предоставление нетехнических сводок, без предоставления также доступа к полной технической документации, не является достаточным. При условии соблюдения исключений из раскрытия в пункте 4 статьи 4, общественность имеет право на доступ ко всей необходимой технической документации, если она того пожелает. Общественности не может быть отказано в доступе к информации на основании того, что она «не подходит» или «слишком техническая».
96. Если информация имеет очень технический характер, государственный орган может высказать пожелание предоставить общественности возможность задать вопросы или получить полезные объяснения, например, на общественных собраниях или других общественных мероприятиях; дать список вопросов и ответов на вебсайте органа, а также на публичных (общественных) слушаниях (хотя рекомендуется, чтобы общественности также была предоставлена возможность задавать вопросы, прежде чем проводится слушание, с тем, чтобы подготовиться должным образом к самому слушанию).
97. Практические меры по облегчению эффективного доступа к информации, относящейся к процессу принятия решений должны рассматриваться, например, как использование электронных средств в районах, где они находятся в общем пользовании. Например, государственные органы, возможно, пожелают создать и поддерживать удобные для пользователей вебсайты, где общественность может найти информацию о планируемой деятельности, получить доступ к соответствующим документам в Интернете и подать в электронном виде замечания о планируемой деятельности. Такие веб-сайты

⁶¹ См. пункт 56 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2010/48 относительно соблюдения Конвенции Австрией (ECE/MP.PP/C.1/2012/4).

могут также, помимо прочего, включать список лиц или органов, которым делегированы любые административные задачи, связанные с процедурой участия общественности (см. пункты 27-36 выше).

98. Следует принять меры для обеспечения того, чтобы должностные лица и государственные органы оказывали помощь и обеспечивали беспристрастные руководящие указания для общественности при рассмотрении информации, касающейся принятия решений, например, объясняя информацию и то, какое она имеет отношение к принятию решений. Государственные органы могут потребовать от заявителя и/или нанятых ими консультантов (например, консультантов по ОВОС) помочь им в решении этой задачи.⁶²

Бесплатный доступ к документации и предоставление копий по стоимости, не превышающей разумный уровень

99. Общественность должна иметь возможность получать по запросу копии информации за плату, не превышающую разумный уровень, или вообще бесплатно.⁶³ Государственные органы, предусматривающие взимание сборов за предоставление копий информации, должны на видном месте заранее указать тарифы.
100. В соответствии с национальным законодательством, для общественности должен быть бесплатным доступ к изучению информации, относящейся к принятию решений, и никаких сборов для запросов информации не предусмотрено.
101. Государственные органы могут рассмотреть вопрос о бесплатном предоставлении копий документов, относящихся к принятию решения, в тех случаях, когда это обусловлено особенностями документации (например, она очень объемная), видом рассматриваемой деятельностью (например, в случае особенно деликатных вопросов) или составом заинтересованной общественности (например, в случае, когда имеются члены общественности, которым трудно добраться до того места, где информация предоставляется бесплатно). Это может быть особенно важно для случаев, когда такая информация должна быть предоставлена в электронном виде.
102. Общественность должна иметь возможность получить копии информации в запрашиваемой форме (например, на электронном или бумажном носителе), за исключением случаев, когда государственному органу разумнее представить ее в другом виде, или данная информация уже представлена общественности в другом виде.⁶⁴ Общественность должна также иметь возможность получать информацию на запрашиваемом языке, если информация находится в государственном органе на этом языке.
103. С учетом имеющихся исключений, установленных в пунктах 3 и 4 статьи 4, общественность должна иметь возможность делать бесплатные копии информации на месте, используя свои собственные средства копирования, включая цифровую съемку соответствующей информации.

Предоставление информации, как только она становится доступной

104. Вся информация, имеющая отношение к процессу принятия решения, должна предоставляться для изучения заинтересованной общественностью:
- как только она поступает в распоряжение государственных органов - вне зависимости от этапа процедуры;
 - она должна оставаться доступной для изучения заинтересованной общественностью в течение всей процедуры участия общественности, в том числе, на протяжении периода времени, отведенного на любые административные или судебные процедуры обжалования, определяемые в рамках национального законодательства.
105. В качестве примера надлежащей практики, вся информация, имеющая отношение к процессу принятия решения, должна храниться в распоряжении компетентного государственного органа до начала процедуры участия общественности. Это необходимо для того, чтобы представители общественности,

⁶² См. пункт 2 статьи 3 Орхусской Конвенции.

⁶³ См. пункты 76 и 95 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2008/24 относительно соблюдения Конвенции Испанией (ECE/MP/PP/C.1/2009/8/Add.1).

⁶⁴ См. подпункт b пункта 1 статьи 4 Орхусской Конвенции.

участвуя в процедуре на ранней стадии, имели возможность участвовать на основе полной информированности. Если в ходе процедуры участия общественности появляется дополнительная информация, этот факт должен четко упоминаться во всех местах, где имеется доступ к информации (например, на веб-сайте, в электронной базе данных или в бумажных файлах), и в качестве надлежащей практики, представители общественности, которые уже подали замечания, должны активно информироваться. Представители общественности, которые уже возможно участвовали до того, как дополнительная информация стала доступной, также могут подавать в дальнейшем свои замечания и т.д. с учетом новой информации.⁶⁵ Если большой объем новой информации стал доступен во время проведения процедуры, государственный орган должен обеспечить, чтобы в оставшиеся сроки у общественности была возможность для подготовки к эффективному участию⁶⁶ и, если необходимо, увеличить сроки для подачи замечаний общественностью.

106. В качестве надлежащей практики, если представители общественности делают информационные запросы в соответствии с Конвенцией, и ясно дают понять, что информация запрашивается в контексте процедуры участия общественности в соответствии с Конвенцией, государственные органы могут приложить усилия для ускорения обработки таких информационных запросов, чтобы помочь общественности эффективно участвовать.⁶⁷
107. Правовые основы могут предусматривать, что определенная информация, относящаяся к принятию решения, может быть представлена непосредственно заявителями и/или нанятыми ими консультантами (например, консультантами, по вопросам ОВОС). Однако это должно рассматриваться как дополнительный механизм, который не заменяет требования о том, чтобы компетентные государственные органы предоставляли заинтересованной общественности доступ ко всей информации, имеющей отношение к принятию решения.⁶⁸

I. Процедуры представления общественностью замечаний (пункт 7 статьи 6)

108. Право представлять замечания, информацию, анализ и мнения, предусмотренное в пункте 7 статьи 6 Конвенции, дается «общественности», а не «заинтересованной общественности», что означает, что любые публичные (общественные) встречи, слушания или рассмотрения вопроса в соответствии с пунктом 7 статьи 6 Конвенции, должны быть также открыты для общественности в целом; общественность должна иметь право представлять любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к планируемой деятельности:
- бесплатно;
 - без излишних формальностей.
109. Во избежание сомнений, представители общественности, а не государственные органы или инициаторы проекта, принимают решение о том, имеют ли эти замечания и т.д. отношение к планируемой деятельности.
110. От общественности не требуется:
- подтверждения места жительства, гражданства или места постоянной прописки, хотя некоторые доказательства идентификации могут оказаться полезными, чтобы избежать дублирования предоставляемых материалов и иметь возможность оценить: подавалось ли каждое полученное замечание различными представителями общественности или некоторые из представителей или органов подавали замечания несколько раз в течение проведения процедуры (хотя и это тоже разрешается делать);
 - никаких сведений об источниках информации, никаких подтверждений или обоснований своих

⁶⁵ Пункт 7 статьи 6 Орхусской Конвенции.

⁶⁶ Пункт 3 статьи 6 Орхусской Конвенции.

⁶⁷ Пункт 2 статьи 3 Орхусской Конвенции.

⁶⁸ См. пункты 69 и 70 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2009/37 относительно соблюдения Конвенции Беларусью (ECE/MP/PP/2011/11/Add.2).

точек зрения.⁶⁹ Однако, несмотря на то, что не существует правовых требований о предоставлении данных об аргументации точки зрения, государственные органы могут рассмотреть возможность поощрения представителей общественности, которые сделали это добровольно, объяснив, что такая аргументация может помочь государственному органу получить более полное понимание представленных замечаний или мнений.

Представление замечаний в письменном виде

111. Необходимо установить четкие процедуры представления письменных замечаний, допускающие их подачу:
- любым представителем общественности, а не только теми, которых государственный орган может рассматривать как заинтересованную общественность;
 - в течение всего периода, предусмотренного для участия общественности, включая период до, во время или после публичных (общественных) встреч, слушаний или рассмотрения вопросов, которые могут быть проведены;⁷⁰
 - в электронной форме, без излишних формальностей в отношении электронной подписи;
 - в устной форме. Если представитель общественности не имеет возможности записать свои замечания или по какой-либо другой причине не может представить письменные замечания, они могут быть приняты в устной форме, а записи сохраняются как для устной, так и для письменной формы.
112. Замечания, информация, анализ или мнения, подаваемые общественностью, могут представляться как в компетентный государственный орган, ответственный за принятие решения, так и в соответствующий беспристрастный орган, действующий по указанию этого государственного органа. Если используется последний подход, то этот орган должен собрать все полученные замечания и т.д. и представить их в компетентный государственный орган полностью, а не в обобщенном виде.⁷¹ Примером надлежащей практики может быть их немедленная отправка каждому представителю общественности, представившему замечания и т.д., с подтверждением их получения, а сами замечания становятся доступными общественности на вебсайте государственного органа. Там, где это возможно, размещение замечаний на вебсайте государственного органа может являться подтверждением получения этих замечаний.
113. Даже если государственный орган разрабатывает анкеты для общественности, чтобы помочь ей сделать замечания, необходимо пояснить, что от общественности ждут замечаний в любой другой форме, которую она считает приемлемой. Необходимо также позаботиться о том, чтобы анкета сама по себе не устанавливала ограничений для общественности свободно и полноценно обмениваться своими взглядами.

Онлайн-консультации

114. В связи с широкой доступностью современных коммуникационных технологий, методы онлайн консультирования могут помочь улучшить понимание общественности и качество ее участия. Консультации онлайн могут дополнить совещания и слушания с личным участием общественности, но не должны полностью заменить их.
115. Правильно проводимые онлайн консультации должны включать следующие элементы:
- идентификацию заинтересованной общественности для консультации;
 - полное объяснение консультационной процедуры, ее роли и влияния на процесс принятия решений;
 - доступ ко всем необходимым документам;
 - приемлемые сроки представления заинтересованной общественностью своего вклада в консультации;

⁶⁹ См. пункты 58 и 59 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2010/59 относительно соблюдения Конвенции Казахстаном (ECE/MP/PP/C.1/2013/9).

⁷⁰ См. пункт 82 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2009/44 относительно соблюдения Конвенции Беларусью (ECE/MP/PP/C.1/2011/6/Add.1).

⁷¹ Там же, пункт 64.

- анализ полученных предложений, и публикация анализа с возможностью представления дальнейших предложений заинтересованной общественностью;
- механизм для включения результатов онлайн консультаций в процесс принятия решений;
- возможность для общественности представить ее точки зрения другими путями.

Представление замечаний в устной форме

116. В соответствии с надлежащей практикой, должны быть установлены четкие критерии относительно того, когда должны быть проведены публичные (общественные) слушания или рассмотрен вопрос. Если это решается для каждого конкретного случая, процесс предварительной оценки (скрининга) должен быть выполнен с указанием причин такого решения, доступных общественности. Критерии для определения необходимости публичного (общественного) слушания или рассмотрения вопроса могут включать:
- масштабы деятельности и/или ее возможное воздействие;
 - численность затрагиваемого населения;
 - спорный или резонансный характер деятельности, признавая при этом, что зачастую такой факт остается неизвестным до тех пор, пока общественность не высказала свое мнение;
 - необходимость опроса свидетелей или предоставление возможности для общественности быть услышанной;
 - необходимость перекрестного изучения или озвучивания противоречивых мнений;
 - запросы от заинтересованной общественности о проведении слушаний или рассмотрения запросов.
117. В соответствии с надлежащей практикой, рекомендуется проведение более одного публичного (общественного) слушания или рассмотрения вопроса, когда это требуется в силу:
- географического масштаба деятельности (например, в тех случаях, когда планируемая деятельность может иметь трансграничное воздействие, слушания могут проводиться в качестве надлежащей практики в каждой стране, которая может быть потенциально затронута планируемой деятельностью);
 - территориального охвата или места нахождения заинтересованной общественности;
 - выявления новых фактов или данных после проведения первого слушания.
118. Рекомендуется, что процедуры проведения слушаний или рассмотрения вопроса должны:
- опубликоваться достаточно заблаговременно до начала слушания, чтобы дать общественности возможность для подготовки и эффективного участия. Это включает в себя формат, повестку дня и ориентировочные сроки. Общественность должна быть заранее проинформирована о любых изменениях в процедуре, и любые такие изменения не должны создавать каких-либо дополнительных барьеров для участия общественности;
 - быть ясными и открытыми относительно цели, формата слушаний и потенциала их воздействия на процесс принятия решений;
 - повторно четко разъясняться присутствующим в начале слушания или рассмотрения вопроса;
 - быть открытыми для всех представителей общественности, которые хотят принять участие, и обеспечить справедливые возможности для всех участников быть услышанными;
 - организовываться в удобном и подходящем с точки зрения культуры для посещения общественностью месте, которое является подходящим для этой цели, принимая во внимание тип, размер, местоположение и сложность планируемой деятельности, а также потребности любых членов общественности с ограниченными возможностями. Если это возможно, расположение зала и планировка должны быть выбраны с учетом необходимости обеспечить чувство равенства и открытости, чтобы создать благоприятные условия для всех лиц, желающих

- выразить свои взгляды, в том числе и тех, которые чувствуют себя не в своей тарелке, или им непривычно выступать публично. Например, вместо традиционной установки подиума для инициаторов проектов и государственных органов, в то время, когда общественность сидит в аудитории, рекомендуется рассадить всех на одном уровне, например, кругом, где создается чувство равенства и открытости между всеми участниками;
- f. организовываться по времени, которое подходит для посещения заинтересованной общественностью (например, в нерабочее время или в выходные дни), где это практически возможно, а также вне сезонов основных праздников;
 - g. предусматривать, при необходимости, соответствующий контроль, чтобы избежать возможности оплаты со стороны заказчиков/инициаторов/разработчиков соответственно, промоутеров или других лиц, заинтересованных в проекте, представителям общественности – с целью поддержки проекта в процессе слушаний;
 - h. предусматривать достаточные интервалы для выступлений и время, позволяющее выслушать все основные группы по интересам, которые вовлечены в процесс;
 - i. обеспечивать надлежащий баланс между временем, выделенным на представление общей справочной информации, и временем, выделенным на вопросы и обсуждение;
 - j. позволять общественности выражать свое мнение без необходимости иметь юридического представителя;
 - k. предоставлять общественности возможность распространять письменные заявления и подкрепляющие доказательства, включая свидетельские показания;
 - l. предусматривать ведение и сохранение реестра всех участников, принимающих участие в слушаниях или при рассмотрении вопроса;
 - m. определять длительность выступления с места;
 - n. ограничивать проведение слушаний не более восьми часов в день для того, чтобы обеспечить надлежащее внимание каждому оратору. При необходимости, слушания могут быть распределены на несколько дней.
119. Публичные (общественные) слушания и рассмотрения вопросов являются платформами для того, чтобы общественность могла представить в устной форме свои взгляды, озабоченность и информацию. Во времени выступлений четко должно отражаться, что большая часть времени должна быть выделена для общественности, чтобы представить ее точку зрения, а не выступлениям заказчиков/инициаторов/разработчиков соответственно, промоутеров, консультантов или государственных органов.
120. Публичные (общественные) слушания или рассмотрения вопросов:
- a. могут быть записаны и, при необходимости, учитывая характер и значимость планируемой деятельности, передаваться в прямом эфире по телевидению или через Интернет;
 - b. в дополнение к физическому присутствию, могут быть использованы, если это возможно, такие технологии, как аудио- или видеоконференции, чтобы позволить участвовать представителям общественности, которые физически не могут присутствовать на слушаниях, чтобы участвовать в них.
121. Для представления возможности государственным органам предоставить соответствующие помещения, процедуры публичных (общественных) слушаний могут предусматривать предварительную регистрацию участников, желающих:
- a. выступить;
 - b. использовать технические средства;
 - c. распространить письменные материалы;
 - d. представить доказательства;

Однако необходимо позаботиться о том, чтобы предварительная регистрация не стала барьером для участия (включая ситуации, когда регистрационная форма может стать барьером для неграмотных), и в той мере, насколько это практически осуществимо, участникам, которые заранее не зарегистрировались для выступления, по-прежнему должно быть разрешено выступить.

122. Протоколы публичных (общественных) слушаний или рассмотрения вопроса могут быть впоследствии доступны тем, кто сделал устные заявления, - чтобы убедиться, что их замечания были переданы точно. Примером надлежащей практики является ситуация, когда технические средства и языковые вопросы позволяют подготовить протокол или стенограмму в ходе слушаний, и вести ежедневные записи, доступные как можно раньше, желательно, в конце каждого дня.
123. Кроме того, помимо публичных (общественных) слушаний или рассмотрения вопроса, но не вместо них, могут использоваться другие интерактивные формы участия общественности (например, неформальные публичные обсуждения и семинары, двусторонние консультации с НПО и соответствующими экспертами, содействие процессу в группах, конференции по достижению консенсуса, обсуждения в формате «круглого стола», диалоги между заинтересованными сторонами и заседания гражданского жюри, принятие решений, предполагающих несколько вариантов, экспертная экологическая оценка со стороны общественности и т.д.).

J. Надлежащий учет результатов публичных (общественных) слушаний – объем обязательств (пункт 8 статьи 6)

124. В правовых основах участия общественности должны содержаться четкие обязательства компетентного государственного органа по надлежащему учету результатов такого участия. Не является достаточным, если обязательство надлежащим образом учитывать результаты участия общественности возложено только на заказчика/инициатора/разработчика соответственно и в соответствующих случаях на его консультанта по ОВОС.⁷²
125. Поскольку Конвенция дает право на представление мнений «общественности»⁷³, обязанность должным образом учитывать результаты участия общественности следует понимать как сбалансированный охват замечаний и т.д., представленных «общественностью» и теми, кого представляла «заинтересованная общественность».
126. Процесс принятия во внимание замечаний, информации, анализа или мнений общественности должен быть справедливым и не дискриминационным.⁷⁴
127. При условии, что представленные замечания, информация, анализ или мнения находятся в пределах соответствующего решения и компетенции соответствующего государственного органа, данный орган должен серьезно рассмотреть все полученные замечания, вне зависимости от того, имеют ли они:
- a. цель по защите частного или государственного интереса;
 - b. отношение к природоохранным проблемам;
 - c. обоснованность или нет. И хотя от общественности юридически не требуется мотивировать свое решение, членов общественности следует поощрять к этому, поскольку такая мотивировка может помочь государственному органу глубже понять представленные замечания или мнения.
128. Принятие должным образом во внимание замечаний, может привести к:
- a. внесению поправок в предлагаемое решение с учетом замечаний общественности;
 - b. принятию дополнительных мер, например, для смягчения последствий или мониторинга потенциальных отрицательных эффектов предлагаемого решения;
 - c. выбору альтернативного варианта на основе материалов, подготовленных общественностью;
 - d. полному отказу от предлагаемого решения.

⁷² См. пункт 96 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2009/37 относительно соблюдения Конвенции Беларуси (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2).

⁷³ Пункт 7 статьи 6 Орхусской Конвенции.

⁷⁴ См. пункт 84 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2009/44 относительно соблюдения Конвенции Беларуси (ECE/MP.PP/С.1/2011/6/Add.1).

129. Некоторые страны разработали руководство по вопросу того, что на практике означает «надлежащий учет». Например, в 2008 году для оказания помощи государственным должностным лицам Совет Министров Австрии принял Стандарты участия общественности, в которых, кроме прочего, говорится что:

«надлежащий учет» означает, что вы рассматриваете с технической точки зрения различные аргументы, представленные в ходе консультаций, и, если необходимо, обсуждаете их с участниками, оцениваете их доступным для контроля способом, а затем рассматриваете как часть соображений при разработке вашей политики, плана, программы или правового инструмента.⁷⁵

Доказательство надлежащего учета результатов участия общественности

130. В отношении доказательств надлежащего учета результатов участия общественности, обязательство «надлежащего учета» в соответствии с пунктом 8 статьи 6 должно рассматриваться в свете обязательства, предусмотренного в пункте 9 статьи 6, «предоставлять общественности текст решения вместе с указанием причин и соображений, положенных в основу этого решения». Это означает, что объяснение причин принятия решения должно включать в себя обсуждение того, как было организовано участие общественности, и каким образом принимались во внимание его результаты. В связи с этим рекомендуется, чтобы в правовых основах было предусмотрено четкое требование о том, что объяснение причин должно включать, как минимум:

- a. описание процедуры участия общественности и ее этапы;
- b. получение всех замечаний;
- c. каким образом полученные замечания были включены в решение,⁷⁶ с четким объяснением, какие замечания были учтены в окончательном варианте решения, где и почему, а какие не были включены и почему.

131. Объяснение причин должно быть опубликовано совместно с окончательным решением.

132. Для облегчения подготовки объяснения причин можно составить таблицу, в которой задокументировать все полученные замечания и то, как они изменили проект решения. Если некоторые замечания не были учтены, в таблице также должны быть указаны причины, почему они не были приняты. Этот метод является удобным, когда поступает много замечаний, поскольку в таблице можно группировать аналогичные аргументы. Тем не менее, процесс подготовки таблицы с замечаниями, фактически, без каких-либо изменений в проекте решения, связанных с этими замечаниями, не может рассматриваться как должный учет результатов участия общественности.

133. В зависимости от обстоятельств, отсутствие достаточных данных, подтверждающих, как были приняты во внимание результаты участия общественности, может считаться серьезным нарушением правовых требований надлежащего учета, что может привести к аннулированию соответствующего решения.

134. Кроме письменных документов, подтверждающих, как были учтены замечания, в случае решений с особо значительным воздействием на окружающую среду или затрагивающих большое количество людей, в качестве надлежащей практики, там, где это возможно, государственные органы могут проводить собрания с теми, кто представил замечания, чтобы обсудить с ними эти замечания и объяснить, какие аргументы будут приняты, а какие нет и почему. Необходимо вести протокол совещания и своевременно представлять его общественности.

K. Незамедлительное уведомление и доступ к решению (пункт 9 статьи 6)

135. Правовые основы участия общественности должны включать следующие четкие обязательства компетентных государственных органов:

- a. незамедлительно проинформировать общественность о принятом решении;

⁷⁵ См. Стандарты участия общественности Федерального канцлера Австрии и Федерального министерства сельского и лесного хозяйства, окружающей среды и водного хозяйства Австрии (2008), принятые Советом Министров Австрии 2 июля 2008 года, стр. 13; доступны на сайте http://www.unepce.org/env/pp/peg/Austria_pp_standards.pdf

⁷⁶ См. пункт 100 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2008/24 относительно соблюдения Конвенции Испанией (ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1).

- b. незамедлительно проинформировать общественность о том, как получить доступ к тексту решения совместно с причинами и соображениями, положенными в его основу;
- c. подготавливать объяснение с обобщением всех причин и соображений, положенных в основу решения;
- d. хранить текст решения с объяснением причин и соображений, положенных в основу решения, в месте, доступном общественности на долгосрочной основе.⁷⁷

136. Требование пункта 9 статьи 6 о том, чтобы текст решения был предоставлен общественности, включает:

- a. принятое решение;
- b. любые изменения к решению в связи с последующей процедурой административного или судебного обжалования;
- c. все условия, включенные в решение или прилагаемые к нему;
- d. все приложения к решению, если таковые имеются.

137. Хотя Конвенция предоставляет определенную свободу действий тем, кто разрабатывает подлежащие применению правовые основы, для выбора «надлежащих процедур» незамедлительного информирования общественности о решении, здесь также могут быть использованы методы, используемые для информирования заинтересованной общественности в соответствии с пунктом 2 статьи 6 выше.

138. Пункт 9 статьи 6 не требует опубликования текста самого решения в средствах массовой информации. Однако, он требует, чтобы общественность была оперативно проинформирована о решении и о том, как она может получить доступ к тексту решения, а также о мотивах и соображениях, лежащих в его основе.⁷⁸ Для информирования общественности о решении и о том, как получить доступ к его тексту, рекомендуется использовать тот вид средств массовой информации, который распространяется среди наибольшего количества заинтересованной общественности.

139. Относительно того, где можно получить доступ к окончательному решению, то надлежащей практикой является представление информации об этом во всех местах, где общественность могла бы получить доступ к изучению информации, имеющей отношение к принятию решения (см. пункт 92 выше). Кроме того, окончательное решение могло бы быть представлено в электронном виде, например, на известных и доступных для общественности, удобных для пользователей частях вебсайтов заказчика/инициатора/разработчика соответственно и государственного органа.

140. В качестве надлежащей практики, решение или ссылка, где оно может быть доступно в Интернете, могут быть направлены всем представителям общественности, которые участвовали в устной или письменной форме в процедуре участия общественности и предоставили свои контактные данные.

141. Тот факт, что общественность может иметь доступ к решению о заявленной деятельности, подпадающей под статью 6, через электронную базу, доступную общественности, не будет отвечать требованию пункта 9 статьи 6 Конвенции, если общественность оперативно и эффективно не информируется об этом факте.⁷⁹

142. Какой бы период времени для информирования общественности о решении не был определен в национальном законодательстве, он должен быть разумным, принимая во внимание соответствующий срок для инициирования процедур обжалования согласно пункту 2 статьи 9. Должна существовать возможность для определения срока, необходимого для инициирования процедур обжалования, начало которого может быть изменено, если представитель заинтересованной общественности может доказать, что он не получил уведомление о решении вследствие ошибки государственного органа или в результате форс-мажорных обстоятельств.

143. Информация о возможности обжалования решения должна предоставляться общественности вместе с решением.⁸⁰

⁷⁷ См. пункт 98 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2009/37 относительно соблюдения Конвенции Беларусью (ECE/MP.PP/2011/11/Add.2).

⁷⁸ См. пункт 81 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2006/16 относительно соблюдения Конвенции Литвой (ECE/MP.PP/2008/5/Add.6).

⁷⁹ См. пункт 31 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2004/8 относительно соблюдения Конвенции Арменией (ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1).

⁸⁰ Пункт 5 статьи 9 Орхусской Конвенции, см. также Руководство по практическому применению Конвенции Эспо (ECE/MP.EIA/8) (оригинал), раздел 10.2, окончательное решение, стр. 25.

L. Пересмотр и обновление условий осуществления деятельности, предусмотренной в статье 6 (пункт 10 статьи 6)

144. При пересмотре или обновлении государственным органом условий осуществления деятельности, указанной в пункте 1 статьи 6, он должен сначала определить, целесообразно ли применять положения пунктов 2 и 9 статьи 6. При определении, необходимо иметь в виду:
- характер и масштабы деятельности, возможное воздействие на окружающую среду и уровень обеспокоенности общественности;
 - целями Конвенции, является признание того, что доступ к информации и участие общественности повышает качество решений и их реализацию, содействует информированию общественности об экологических вопросах, предоставляет общественности возможности выразить свою обеспокоенность, и дает возможность государственным органам надлежащим образом учитывать эту обеспокоенность, способствует подотчетности и открытости процесса принятия решений и укрепляет поддержку со стороны общественности решений, касающихся окружающей среды.⁸¹



⁸¹ См. пункт 56 выводов Комитета по вопросам соблюдения в отношении сообщения АССС/С/2009/41 относительно соблюдения Конвенции Словакией (ECE/MP.PP/2011/11/Add.3).

M. Участие общественности в принятии решений, касающихся генетически измененных организмов (ГИО) (пункт 11 статьи 6 и статья 6-бис)

145. Рекомендации в отношении статьи 6 должны применяться с соответствующими изменениями и когда это целесообразно для участия общественности в принятии решений относительно генетически измененных организмов (ГИО), в соответствии с пунктом 11 статьи 6 и статьей 6-бис.⁸²
146. Для обеспечения эффективного участия общественности, в качестве надлежащей практики рекомендуется, чтобы положения статьи 6 бис применялись не только к решениям о разрешении преднамеренного высвобождения ГИО в окружающую среду и их размещения на рынке, но также, если возможно, к решениям относительно ограниченного использования ГИО.⁸³
147. При разработке и внедрении нормативно-правовой базы, содействующих участию общественности в принятии решений относительно ГИО, необходимо помнить о том, что исключения, указанные в приложении I-бис⁸⁴ к Конвенции, не являются обязательными и могут быть либо включены в регуляторную базу либо нет на добровольной основе.⁸⁵
148. Общественность может представлять любые замечания, информацию, анализ или мнения, которые, как она считает, имеют отношение к преднамеренному высвобождению, включая размещение на рынке в любом возможном виде.
149. В качестве надлежащей практики, для улучшения информирования общественности и ее участия в решении вопросов, касающихся ГИО, необходимо изучить возможность использования других механизмов, кроме публичных (общественных) слушаний или рассмотрения вопроса, которые позволяют общественности высказать свое мнение, среди других могут рассматриваться, например, обсуждения в формате круглого стола, создания консультативных органов, вовлекающих представителей общественности в проведение диалогов с заинтересованными сторонами, заседания гражданского жюри.
150. Необходимо уделять внимание тому, чтобы меры по содействию участия общественности в принятии решений относительно ГИО в контексте пункта 11 статьи 6 и статьи 6-бис согласовывались с соответствующими элементами национальной системы биобезопасности и способствовали реализации статьи 23 Картахенского протокола по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии.

⁸² Примечание редактора: Статья 6-бис, содержащая в решении II/1 информацию о генетически измененных организмах (поправка по ГИО) (ECE/MP.PP/2005/2/Add.2, приложение), еще не вступила в силу.

⁸³ Руководство по обеспечению доступа к информации, участию общественности и доступу к правосудию в отношении генетически измененных организмов (MP.PP/2003/3), пункт 3.

⁸⁴ См. пункт 2 приложения I-бис.

⁸⁵ Примечание редактора: аналогично, статья 1-бис, которая также содержит поправку по ГИО, пока не вступила в силу.



Участие общественности в решении вопросов, касающихся планов, программ и политики (статья 7)⁸⁶

A. Общие вопросы	52
B. Планы и программы.....	52
C. Политики	53

⁸⁶ Ряд рекомендаций, содержащихся в данном разделе, основан на передовой практике, определенной в следующей публикации: Департамент охраны окружающей среды, транспорта и регионов, участие общественности в принятии решений на местах по вопросам окружающей среды: Справочник по надлежащей практике Орхусской Конвенции семинара в Ньюкасле (Лондон, Департамент охраны окружающей среды, транспорта и регионов, 2000).

А. Общие вопросы

151. Планы, программы и политики являются решениями иного характера, нежели решения о конкретных видах деятельности, и об этом необходимо помнить при разработке и реализации соответствующих процедур участия общественности. Например:
- представителям общественности может быть труднее понять значимость плана, программы или политики для их повседневной жизни. В связи с этим было бы полезным, чтобы государственные органы объясняли эту практическую значимость (например, в газетных статьях, объясняющих какое влияние может оказать реализация плана, и т.д.);
 - при подготовке планов, программ и политик может быть еще больше неопределенностей, чем при рассмотрении разрешений на осуществление конкретной деятельности и в этом случае может быть больше альтернатив. Общественность должна быть проинформирована о тех вопросах, по которым имеются неоднозначные решения. Может быть несколько этапов рассмотрения альтернативных решений, и на всех этапах участие общественности было бы полезно;
 - в случае широкомасштабных планов, программ или политики, потенциальная «общественность» может быть весьма обширной. В связи с этим, компетентному государственному органу, возможно, необходимо внимательно продумать, как ее лучше всего охватить и эффективно вовлечь в процесс принятия решений;
 - в случае других планов, программ или политик (например, для сельских или морских районов), численность непосредственно затронутой общественности может быть гораздо более ограниченной, но возможные последствия могут носить гораздо более долгосрочный характер, или здесь может появиться фактор «будущей общественности» (например, жителей планируемой новой жилой застройки), который необходимо учесть.
152. Учитывая особый характер планов, программ и политик, отмеченный в предыдущем пункте, при принятии положений об участии общественности в подготовке планов и программ, рекомендации в отношении пунктов 3, 4 и 8 статьи 6 должны применяться с учётом соответствующих различий, и остальные рекомендации должны применяться соответственно. Относительно подготовки политики, рекомендации должны применяться в тех случаях, когда это целесообразно.
153. Рекомендации надлежащей практики по участию общественности в принятии стратегических решений,⁸⁷ подготовленные в рамках Протокола о стратегической экологической оценке, также являются полезным справочным пособием при подготовке положений об участии общественности в подготовке планов, программ и политики.

В. Планы и программы

154. Хотя в Конвенции не дано определение «планов и программ», рекомендуется использовать широкую интерпретацию, включающую в себя любые виды стратегических решений:
- регулируемые законодательными, нормативными или административными положениями;
 - разрабатываемые и/или принимаемые органом или разрабатываемые органом для принятия парламентом или правительством в соответствии с официальной процедурой;
 - предусматривающие организованную и скоординированную систему, которая:
 - часто устанавливает в обязательном порядке основу для определенных категорий конкретных видов деятельности;
 - обычно не является достаточной для осуществления какого-либо конкретного вида деятельности без наличия решения о его разрешении.
155. Следующие виды планов и программ могут считаться «имеющими отношение к окружающей среде»:

- которые «могут оказать существенное влияние на окружающую среду» и требуют СЭО, например, программы в области управления водными ресурсами, градостроительные планы, региональные и местные планы по обращению с отходами;
- которые «могут оказать существенное влияние на окружающую среду», но не требуют проведения СЭО, например, те, которые не определяют основу для выдачи в будущем разрешений на реализацию таких проектов, как программы стимулирования;
- которые «могут оказать влияние на окружающую среду», но это влияние не является «существенным», например, те, которых планируется применять на небольших территориях;
- которые предназначены для помощи в охране окружающей среды, например, национальные стратегии биобезопасности, планы управления качеством воздуха, планы по охране природы, планы действий в чрезвычайной ситуации для опасных работ/установок, или программы по борьбе со смогом;
- финансовые планы, влияющие на окружающую среду.

С. Политики

156. Хотя в Конвенции не дано определения «политики», рекомендуется использовать широкую интерпретацию, включающую любые виды стратегических решений, не являющихся планами или программами:
- которые являются предметом разработки и/или принятия органом, или разрабатываемые органом для принятия в соответствии с официальной процедурой;
 - которые могут регулироваться, но не во всех случаях, законодательными, нормативными или административными положениями;
 - которые не устанавливают в обязательном порядке основу для отдельных категорий или видов деятельности (например, проектов развития);
 - которые не являются достаточными для осуществления какого-либо конкретного вида деятельности без наличия индивидуального решения о его разрешении.

Разработка процедуры участия общественности

157. Учитывая, что Конвенция оставляет значительную свободу действий в отношении разработки процедуры участия общественности в соответствии со статьей 7, этап разработки является очень важным. Для обеспечения открытой и справедливой системы для всей процедуры, в самом начале может оказаться полезным наличие четкой стратегии по участию общественности.
158. Процедура участия общественности должна быть разработана так, чтобы соответствовать не только сути подготавливаемого плана, программы или, в определенной мере, политики, но и учитывать местные условия. То, что хорошо работает в одной области, может не работать хорошо в другой.
159. Надлежащей практикой является гибкость и отзывчивость к нуждам общественности. Во время процедуры участия общественности, компетентный орган, возможно, пожелает оценить, насколько хорошо она работает, и пересмотреть ее, если это необходимо.

Раннее участие общественности

160. Государственные органы должны помнить о том, что участие общественности бессмысленно, если решения уже приняты – официально или неофициально. По крайней мере, общественность должна быть вовлечена на этапе разработки плана, программы или, в определенной мере, политики. Однако на практике общественность привлекается слишком поздно для обеспечения ее эффективного участия, потому что:

⁸⁷ ECE/MPEIA/SEA/2014/2, на сайте http://www.unep.org/env/eia/meetings/mop_6.html.

- a. к этому времени уже принято много более мелких решений;
 - b. к данному моменту уже сильно поджимают сроки, и можно внести лишь незначительные изменения;
 - c. нередко авторы проекта плана, программы или политики уверены, что они уже нашли наилучшее решение и не готовы рассматривать новые идеи.
161. Принимая это во внимание, рекомендуется вовлекать общественность как можно раньше и продолжать вовлекать на протяжении всего процесса принятия решений. Раннее вовлечение общественности может помочь полномочному органу с самого начала разработать лучшее предложение, что приведет к лучшему положительному восприятию общественностью окончательного решения.

Нулевой вариант

162. Планы и программы - часто первый этап многоуровневой системы принятия решений. Таким образом, очень важно, чтобы широкий спектр различных сценариев и альтернатив, отличающихся от политически предпочтительного варианта (ов), рассматривался и оценивался, включая альтернативу нулевого варианта (см. пункт 16 выше). Если этого не произойдет на данной стадии, для государственного органа может оказаться трудным показать на более позднем этапе поуровневого принятия решений, что общественность действительно была в состоянии принять участие, когда все варианты являлись открытыми.⁸⁸

Идентификация общественности, которая может принять участие

163. Процедура принятия решений общественностью должна быть открытой, чтобы позволить тем, кого решение затрагивает, или тем, которые заинтересованы, принять в ней участие.
164. Однако, может оказаться недостаточным просто организовать процедуру так, чтобы лица, которые могли пожелать принять участие, имели возможность сделать это. Рекомендуется идентификация групп с широким спектром интересов и содействие им для привлечения к участию в процессе. Например, в зависимости от типа плана, программы или политики, а также ее географического охвата, может оказаться важным приглашение к участию представителей некоторых или всех нижеупомянутых групп:
- a. групп местных общин;
 - b. организаций, объединяющих жителей для удовлетворения каких-либо своих целей;
 - c. бизнеса и промышленных организаций;
 - d. организаций фермеров;
 - e. религиозных общин и религиозных групп;
 - f. университетов и научно-исследовательских учреждений;
 - g. НПО, заинтересованных в охране окружающей среды, охране наследия, социальном обеспечении и т.д.;
 - h. ассоциаций пользователей (например, ассоциаций пользователей конкретных водных ресурсов);
 - i. туристических и спортивных организаций.
165. Важно также привлечь рядовых членов общества, и в качестве надлежащей практики активно стимулировать всехлюдей и организации, которые могут быть затронуты или имеют заинтересованность к принятию участия в данном решении.
166. В качестве надлежащей практики, может быть создан механизм, который позволит представителям общественности заранее зарегистрироваться, чтобы получить уведомление относительно подготовки планов, программ и, в определенных случаях, политики в области окружающей среды для конкретных географических регионов или по конкретным темам. Список представителей общественности, зарегистрированных для таких уведомлений, должен поддерживаться в актуальном состоянии.

⁸⁸ Пункт 4 статьи 6 Орхусской Конвенции.

167. Насколько это осуществимо, лица, принимающие решения, и другие соответствующие должностные лица должны лично участвовать в процедуре участия общественности. Вовлечение должностных лиц, как правило, очень важно, поскольку оно позволяет общественности увидеть, что ее вклад ценится и всерьез воспринимается государственным органом, и в то же время, помогает официальным лицам почувствовать, что они больше вкладывают в процедуру участия общественности. Поэтому они должны быть в курсе своих возможностей по влиянию на процесс и не злоупотреблять своим положением путем чрезмерного давления на представителей общественности, которые хотят выразить свое мнение, направить точку зрения или высказать свою озабоченность, либо дополнить информацию.

Условия участия общественности

168. Условия для участия общественности должны быть направлены на обеспечение эффективного участия общественности в соответствии с:
- a. конкретным планом, программой или, насколько это целесообразно, политикой по данному вопросу, в том числе, с ее содержанием, географическим охватом, планируемой продолжительностью, объемом и сложностью;
 - b. численностью и характеристиками общественности, которая, как ожидается, может пожелать принять участие.
169. Зачастую бывает полезным использовать комбинацию методов, чтобы помочь общественности в более глубоком понимании проблем и для ее эффективного участия, имея в виду, что:
- a. только в том случае, когда большая часть общества понимает проблему, оно может увидеть, как предложенный план, программа или политика сможет в будущем повлиять на нее и, таким образом, прийти к обоснованному мнению о том, каким должно быть предлагаемое решение;
 - b. обсуждение с другими представителями общественности и официальными лицами государственных органов зачастую может помочь общественности достичь более глубокого понимания этих проблем;
 - c. наилучшие результаты часто могут быть получены путем использования интерактивных методов участия, например, публичных (общественных) слушаний, публичных обсуждений, дебатов или семинаров.
170. Какие бы условия для участия общественности не были применены, общественности должно быть понятно:
- a. какая информация доступна, где она может быть получена, и каковы ее источники;
 - b. как общественность может представлять свои замечания;
 - c. как будут обработаны замечания.

Определение сроков участия общественности

171. При исчислении сроков для различных этапов процедуры участия общественности следует иметь в виду, что планы, программы и, в определенной мере, политики, за исключением решений, предусмотренных статьей 6 Конвенции, готовятся государственными органами исключительно в общественных интересах, и поэтому требуют сроков, достаточных для подготовки и эффективного участия общественности; однако, на них могут повлиять другие факторы.
172. Сроки должны также устанавливаться с учетом:
- a. методов, которые планируется использовать для уведомления общественности и предоставления необходимой информации, а также предлагаемых механизмов участия общественности;
 - b. характера плана, программы или, в определенной мере, политики, в частности, по географическому охвату, предполагаемой продолжительности и сложности;
 - c. численности и характеристик общественности, которая, возможно, пожелает участвовать.

Для гарантирования того, что государственные органы будут иметь достаточно времени для надлежащего рассмотрения всех замечаний, полученных от общественности, ожидаемое количество представителей общественности, планирующих участвовать, должно рассматриваться как важный фактор при установлении сроков.

173. Какими бы ни были сроки, установленные в начале процедуры, надлежащей практикой является:
- a. гибкость и резервирование больше времени, если становится ясно, что это необходимо общественности для эффективного участия;
 - b. информирование общественности, даже если существует значительная задержка в процедуре, в том числе, в принятии самого решения.

Предоставление необходимой информации

174. Существует три основных типа информации, которую необходимо предоставить общественности в ходе процедуры принятия решений, предусмотренных статьей 7:
- a. информация о процедуре принятия решений, включая все возможности для участия общественности;
 - b. информация в отношении предлагаемого плана или программы, либо, насколько это возможно, политики, включая доступ к проектам текстов и экономического анализа, анализа затрат и выгод, и других видов анализов, на которых основаны планы, программы или политики;
 - c. информация о возможных воздействиях предлагаемого плана или программы, включая анализы, с помощью которых эти воздействия были оценены.⁸⁹
175. Информация о потенциальных воздействиях предлагаемого плана, программы или, насколько это возможно, политики должна включать следующие данные:
- a. правовые последствия, например, для права собственности;
 - b. социальные последствия, например, увеличение численности населения на определенной географической территории;
 - c. экономические последствия, например, перспективы увеличения занятости;
 - d. воздействие на окружающую среду и любые предлагаемые меры по смягчению воздействия для каждого из различных рассматриваемых вариантов. Учитывая, что она проводится компетентным государственным органом, вышеупомянутая информация должна быть доступна общественности на равной основе для всех рассматриваемых вариантов, а не только тех, которые одобряют лица, принимающие решения; так что основой для принятия окончательного решения может быть достоверное сравнение между различными вариантами.
176. Учитывая то, что хорошая информация имеет жизненно важное значение для обеспечения эффективного участия общественности, государственные органы могут позаботиться о том, чтобы информация, которую они предоставляют, была:
- a. легко понятной и доступной. Рекомендуемый способ сделать длинные или сложные документы более простыми для понимания общественности - предоставить нетехническое резюме;
 - b. основанной на фактах, объективной, сбалансированной и открытой, как и ее источники;
 - c. связанной с конкретным предложенным планом, программой или политикой, а также с общественностью, которая может быть заинтересована в участии в процедуре принятия решений по нему.
177. Одной из надлежащих практик может быть вклад общественности относительно того, как лучше всего предоставлять необходимую информацию, например, используя фокус-группы, чтобы узнать, насколько хорошо общественность осведомлена о сути проблемы.

⁸⁹ Подпункт b пункта 3 статьи 2 Орхусской Конвенции.

Принятие во внимание замечаний

178. Планы и программы - часто первый этап многоуровневой системы принятия решений. Поэтому важно, чтобы результаты участия общественности были качественно записаны и задокументированы, так, чтобы на них можно было сослаться позже в процессе принятия решений.
179. Поскольку не все мнения, высказанные в замечаниях, должны быть обязательно приняты; для того, чтобы продемонстрировать, что на самом деле и все другие замечания были серьезно рассмотрены, государственные органы, могут использовать различные методы, включая подготовку таблицы с указанием каждого замечания и того, как он был обработан. В такой таблице замечания могут быть сгруппированы в кластеры по определенной проблеме, с объяснениями, как они были обработаны, или для каждого замечания может быть предложен письменный ответ.
180. Учет замечаний может привести к:
- a. внесению изменений и дополнений в план, программу или политику с учетом замечаний общественности;
 - b. принятию дополнительных мер, например, для смягчения или мониторинга потенциально вредных воздействий;
 - c. выбору альтернативного варианта, на основе позиции общественности, или в результате диалога с ней;
 - d. полному отказу от идеи принятия плана, программы или политики.
181. Полезным способом продемонстрировать, что результаты участия общественности, насколько возможно, были приняты во внимание, является представление заявления, прилагаемого к каждому проекту; в нем обобщаются пункты проекта, по которым результатом участия общественности стало какое-либо воздействие, и описание того, каким было это воздействие. Такое заявление может быть приложено к проектам, представляемым на каждом этапе процедуры по подготовке проекта нормативного положения или законодательного акта. В системах, которые используют оценку регулирующего воздействия, такое заявление может стать частью отчета об оценке воздействия.
- #### Мониторинг и обзор процедуры участия общественности
182. Учитывая, что вовлечение общественности на этапе, когда был принят план, программа или политика, может способствовать улучшению их реализации, надлежащей практикой можно считать любой обзор по реализации, который может включать возможность обеспечения участия общественности, как минимум, путем предоставления замечаний.
183. В качестве надлежащей практики было бы полезным после того, как был принят план, программа или политика, рассмотреть, насколько успешной была процедура участия общественности, например, путем проведения консультаций с общественностью или проведения исследований для изучения следующих вопросов:
- a. все ли представители общественности, которых затрагивает принятие решения, знают о том, что был подготовлен план/программа/политика?
 - b. имели ли они возможность участвовать?
 - c. считают ли они, что их замечания были приняты во внимание?
 - d. понимают ли они причины, по которым лица, принимающие решения, одобрили план/программу/политику?

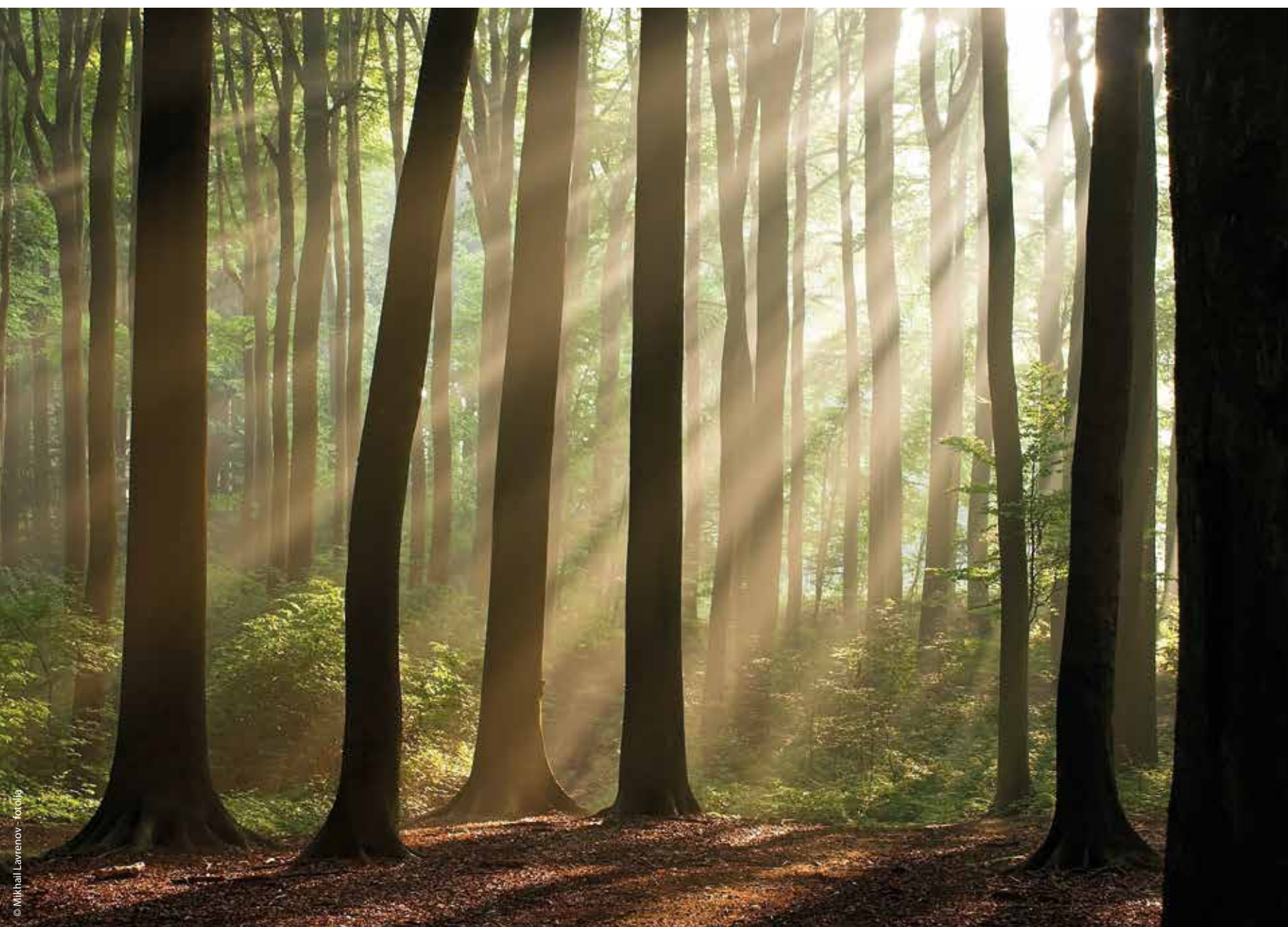


Участие общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (статья 8)

184. Если национальное законодательство или административная практика не предусматривают регулярного участия общественности в подготовке всех нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов, (далее – нормативных положений и/или нормативных актов), рекомендуется ввести в действие механизм или критерии оценки того, может ли нормативное положение и/или нормативный акт оказывать существенное воздействие на окружающую среду, и, таким образом, подпадать под действие статьи 8 Конвенции.
185. При определении соответствующих этапов процедуры, в рамках которой обеспечиваются возможности для участия общественности, должны быть приняты во внимание следующие соображения:
- как способствовать раннему участию общественности, когда еще открыты все возможности;
 - как содействовать эффективному участию общественности; учитывая тип нормативного положения и/или нормативного акта, его юридическую силу и предмет регулирования.



186. Участие общественности наиболее эффективно, когда общественность имеет возможность высказать свое мнение на каждом из основных этапов подготовки предлагаемых нормативных положений и/или нормативных актов, включая:
- раннюю стадию, когда необходимость в регулировании конкретной проблемы была впервые поставлена на обсуждение;
 - последующую подготовку любого проекта краткого описания предлагаемых мер регулирования (в том числе, возможные альтернативы);
 - последующую подготовку первоначальных проектов предлагаемых нормативных положений и/или нормативных актов;
 - дальнейшую подготовку любых последующих проектов.
187. Для эффективного участия общественности, рекомендуется, чтобы, в дополнение к проекту нормативного положения и/или нормативного акта, общественность имела доступ к другой соответствующей информации, например, информации о:
- нормотворческой процедуре, и возможности для общественности по участию в этой процедуре;
 - причине (ах), по которой законодатели считают, что возникла необходимость в регулировании конкретного вопроса;
 - альтернативных мерах, которые могут быть предприняты для достижения поставленных целей;
 - ограничениях, оказывающих влияние на законодателей, или требованиях, которые законодатели должны соблюдать согласно проекту правил (например, обязательств международного законодательства).
188. Если у общественности есть возможность для комментирования напрямую, это может включать возможность для представления своих соображений в письменном виде или посредством более интерактивных методов участия, таких, как публичные (общественные) слушания, обсуждения, дискуссии или семинары.
189. Если общественность имеет возможность для комментирования через представительные консультативные органы, то в этом случае лица, представляющие в этих органах общественность, должны быть выбраны в рамках открытой, демократичной и представительной процедуры, гарантирующей их ответственность перед своими избирателями и полную открытость для округа, который они представляют. Лицам, имеющим прямые финансовые или личные интересы в возможных результатах принятия решений, не должно быть разрешено воспользоваться этим.
190. Полезным способом продемонстрировать, что результаты участия общественности, насколько возможно, были приняты во внимание, является представление заявления, прилагаемого к каждому проекту; в нем обобщаются пункты проекта, по которым результатом участия общественности было какое-либо воздействие, и то, каким было это воздействие. Такое заявление может быть приложено к проектам, представляемым на каждом этапе процедуры подготовки проекта нормативных положений и/или нормативных актов. В системах, которые используют оценку регулирующего воздействия, такое заявление может стать частью отчета по оценке воздействия.



Приложение

Делегирование обязанностей в процедуре участия общественности

Хотя всеобъемлющая ответственность за каждый этап процедуры участия общественности будет всегда лежать на государственном органе, уполномоченном принимать решение, данный орган может захотеть делегировать определенные административные задачи, касающиеся процедуры, другим органам, например, государственному органу, находящемуся ближе к территории, на которой планируется деятельность; независимой компании, специализирующейся на участии общественности, или заказчику/инициатору/разработчику соответственно. В последующей таблице разъясняется, какие задачи могут, а какие не могут быть делегированы таким органам в соответствии с Конвенцией.

Какие задачи могут быть делегированы при проведении процедуры участия общественности другому государственному органу, либо независимой организации, специализирующейся на участии общественности, либо заказчику/инициатору/разработчику соответственно

Задачи	Может ли компетентный государственный орган делегировать задачи другому государственному органу? (напр., органу, ближайшему к месту осуществления планируемой деятельности, или в случае деятельности с потенциальным воздействием, происходящим за пределами территориальной юрисдикции органа, - органу, чья территориальная юрисдикция охватывает области потенциального воздействия)		Может ли компетентный государственный орган делегировать задачи организации, независимой от заказчика/инициатора/разработчика соответственно, которая специализируется на участии общественности?		Может ли компетентный государственный орган делегировать задачи заказчику/инициатору/разработчику соответственно?	
	Да	Нет	Да	Нет	Да	Нет
Разработать основную форму процедуры участия общественности, включая общие сроки.	Нет			Нет		Нет
Разработать специфические этапы процедуры, включая их сроки.	Да			Да		Нет
Выявить заинтересованную общественность.	Да			Да		Нет От заказчика/инициатора/разработчика соответственно, однако, может потребоваться оказать помощь государственному органу по выявлению заинтересованной общественности путем предоставления определенной информации, напр., о потенциальном воздействии проекта, или подробности о лицах, проживающих или имеющих собственность на территории, охватываемой этим воздействием.
Подготовить и осуществить уведомление общественности.	Да			Да		Да Под руководством и надзором государственного органа.
Обеспечить доступ общественности ко всей необходимой информации.	Нет*	Компетентный государственный орган должен сам выполнять это, но другая организация может это делать параллельно.		Нет*	Компетентный государственный орган должен сам выполнять это, но другая организация может это делать параллельно.	Нет* Общественность должна иметь доступ ко всей информации, относящейся к процессу принятия решений непосредственно в здании компетентного государственного органа. Параллельно, от заказчика/инициатора/разработчика соответственно может потребоваться предоставить доступ к соответствующей, предоставленной им, информации, которая имеет отношение к принятию решений.
Получать письменные замечания общественности.	Да			Да		Нет

Задачи	Может ли компетентный государственный орган делегировать задачи другому государственному органу?	
	Да	Нет
Организовать любые публичные (общественные) слушания, в том числе, с уведомлением заинтересованной общественности относительно времени и места проведения слушаний с подготовкой места для проведения.	Да	
Председательствовать на любых публичных (общественных) слушаниях.	Да	
Собирать и, если необходимо, обобщать все письменные и устные комментарии, полученные от общественности.	Да	У компетентного органа должен быть доступ к оригиналам всех замечаний.
Рассматривать все письменные и устные замечания, полученные от общественности.	Да	
Учитывать все замечания, полученные от общественности, в принимаемом решении.	Нет	Тем не менее, к другому государственному органу могут обратиться с запросом о рассмотрении замечаний и внесении предложений о том, каким образом они будут учтены в решении.
Принять решение и подготовить причины и соображения, на которых оно основано.	Нет	
Информировать общественность о решении; о том, где можно с ним ознакомиться и каким образом его обжаловать.	Да	
Сделать решение доступным для общественности, наряду с причинами и соображениями, лежащими в его основе.	Нет*	Компетентный государственный орган должен сам выполнять это, но другой орган может делать это параллельно.

Задачи	Может ли компетентный государственный орган делегировать задачи заказчику/инициатору/разработчику соответственно, которая специализируется на участии общественности?		Может ли компетентный государственный орган делегировать задачи заказчику/инициатору/разработчику соответственно?	
	Да	Нет	Да	Нет
Организовать любые публичные (общественные) слушания, в том числе, с уведомлением заинтересованной общественности относительно времени и места проведения слушаний с подготовкой места для проведения.	Да		Да	Под руководством и надзором государственного органа.
Председательствовать на любых публичных (общественных) слушаниях.	Да		Нет	
Собирать и, если необходимо, обобщать все письменные и устные комментарии, полученные от общественности.	Да	У компетентного органа должен быть доступ к оригиналам всех замечаний.	Нет	Все замечания должны быть напрямую переданы компетентному органу.
Рассматривать все письменные и устные замечания, полученные от общественности.	Да		Нет	
Учитывать все замечания, полученные от общественности, в принимаемом решении.	Нет	Тем не менее, к независимой организации, специализирующейся на участии общественности, могут обратиться с запросом о рассмотрении замечаний и внесении предложений о том, каким образом они будут учтены в решении.	Нет	
Принять решение и подготовить причины и соображения, на которых оно основано.	Нет		Нет	
Информировать общественность о решении; о том, где можно с ним ознакомиться и каким образом его обжаловать.	Да		Нет	
Сделать решение доступным для общественности, наряду с причинами и соображениями, лежащими в его основе.	Нет*	Компетентный государственный орган должен сам выполнять это, но независимая организация может делать это параллельно.	Нет*	Компетентный государственный орган должен сам выполнять это, но заказчик/инициатор/разработчик соответственно может делать это параллельно.

* Для задач, отмеченных звездочкой, государственный орган должен сам выполнять задачи, но другая организация может также выполнять их параллельно



Рекомендации о надлежащей практике участия общественности в стратегической экологической оценке

Подготовлены под эгидой Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспоо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Рекомендации о надлежащей практике участия общественности в стратегической экологической оценке

Подготовлены под эгидой Протокола по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспоо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

Примечание

Используемый дизайн и представленные материалы в этой публикации не означают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей.

Мнения, выраженные в публикации, не обязательно отражают точку зрения любого лица, организации или правительства, участвующих в любой стадии подготовки ее текста. Точно так же, интерпретации, содержащиеся в тексте, не обязательно отражают официальную позицию какой-либо из Сторон Протокола по стратегической экологической оценке.



Предисловие

Во многих странах мира население занимает активную гражданскую природо-охранную позицию. Граждане все больше осознают свое право влиять на среду, в которой они живут, и требуют предоставления им возможности участвовать в принятии решений, способных затрагивать их собственную жизнь и жизнь их детей. Однако экологическая демократия не является данностью. Ее растущее значение является реакцией на реализацию многочисленных проектов в прошлом, которые оказали существенное воздействие на окружающую среду и источники средств к существованию людей. Эти проекты осуществлялись вопреки возражениям общественности и, в частности, уязвимых групп населения, таких, например, как дети и женщины, сельские общины и малообеспеченные слои населения.

Ведущую роль в движении за развитие экологической демократии играют Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (или Орхусская конвенция) и Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке экологического воздействия в трансграничном контексте. Эти международные договоры призваны, по своему замыслу, служить интересам людей и обеспечить им возможность участвовать в принятии решений, способных влиять на их жизнь. Будучи основанными на принципе «права на здоровую и благоприятную среду» и концепциях устойчивого развития и экологической демократии, данные договоры определяют механизмы для реализации этих идеалов на практике. Эти два договора подробно описывают процедуры, которые позволяют общественности эффективно участвовать в принятии решений, способных влиять на ее жизнь, и быть информированной о них. Хотя переговоры по ним велись в рамках ЕЭК ООН, оба договора открыты для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК ООН. Они пропагандируют универсальные принципы, и в настоящее время они привлекают к себе все больший интерес как в рамках региона, так и в глобальном масштабе.

Рекомендации по участию общественности, разработанные в рамках этих договоров, призваны оказать помощь сотрудникам директивных, законодательных и государственных органов в их повседневной работе по привлечению общественности к участию в процессах принятия решений. Они служат полезным руководством в деле привлечения к участию всех заинтересованных сторон в целях повышения эффективности процессов принятия решений, планирования и осуществления стратегий и программ на всех уровнях. Кроме того, эти Рекомендации будут способствовать усилиям правительств по борьбе с бедностью и неравенством благодаря тому, что всем лицам, включая беднейшие слои общества и сельские общины, будет обеспечена возможность принять участие в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы, и, как результат, воспользоваться выгодами, связанными с доходами, генерируемыми экономической деятельностью. На Конференции «Рио+20» международное сообщество признало, что благое управление и по-настоящему устойчивая экономика требуют эффективного участия общественности, будь то в качестве избирателей, потребителей или партнеров. Исходя из этого, я убежден, что эти Рекомендации также будут содействовать реализации ставящих во главу угла интересы людей повестки дня в области развития на период после 2015 года и целей в области устойчивого развития.

Кристиан Фриис Бах
Исполнительный секретарь
Европейской экономической комиссии ООН



Резюме

Настоящие рекомендации в отношении надлежащей практики направлены на улучшение участия общественности в стратегической экологической оценке (СЭО), как предусмотрено Протоколом по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция, принятая в Эспо) Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций. Цель рекомендаций состоит в поддержке применения положений Протокола нынешними и будущими Сторонами в области участия общественности, а также в том, чтобы продемонстрировать примеры надлежащей практики в этой области с целью поощрения заблаговременных, своевременных и эффективных возможностей для такого участия.

Эти рекомендации были подготовлены секретариатом при поддержке консультанта совместно с Президиумом Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция, принятая в Эспо) и Протокола по стратегической экологической оценке, а также с учетом замечаний, высказанных Рабочей группой по оценке воздействия на окружающую среду и стратегической экологической оценке на ее втором и третьем совещаниях (соответственно Женева, 27–30 мая и 11–15 ноября 2013 года). Рекомендации первоначально были обсуждены на совещании по участию общественности в принятии стратегических решений (Женева, 29–30 октября 2012 года), организованном совместно со Сторонами Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции), в соответствии с решением 1/4 Совещания Сторон Конвенции, действующего в качестве Совещания Сторон Протокола (см. ECE/MP.EIA/SEA/2). Они включают комментарии и информацию, полученные от национальных координационных центров и экспертов по Конвенции, принятой в Эспо, Протоколу по стратегической экологической оценке и Орхусской конвенции до, в процессе и после совместного совещания. Кроме того, были предприняты усилия по согласованию настоящего документа с более общими рекомендациями относительно участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, подготовленными в рамках Орхусской конвенции.

Совещание Сторон, действующее в качестве Совещания Сторон Протокола, одобрило эти рекомендации решением II/8 (Женева, 2–5 июня 2014 года).

Содержание

I. Вводные положения об участии общественности в стратегической экологической оценке	10
II. Требования в отношении участия общественности, содержащиеся в Протоколе по стратегической экологической оценке	10
III. Общие принципы участия общественности в стратегической экологической оценке	11
A. «Общественность» и «заинтересованная общественность»	11
B. Эффективное участие общественности	12
C. Сроки	13
IV. Участие общественности на различных этапах стратегической экологической оценки	15
A. Предварительная оценка	15
B. Определение сферы охвата	16
C. Доступность проекта плана/программы и экологического доклада	17
D. Обеспечение возможности для общественности выразить свое мнение	18
E. Решение	20
F. Доклад по итогам стратегической экологической оценки	20
V. Вопросы, касающиеся участия общественности в стратегической экологической оценке	21
A. Участие лиц с ограниченными возможностями участия	21
B. Участие в тех случаях, когда актуальность плана или программы неочевидна	22
VI. Участие в трансграничном контексте	23

Приложение	27
словия участия общественности в рамках Протокола по стратегической экологической оценке	28
Вставки	
Вставка 1 - Надлежащая практика по определению заинтересованной общественности	11
Вставка 2 - Проблемы, связанные с участием общественности: Соединенные Штаты Америки	12
Вставка 3 - Надлежащая практика в области участия общественности: Британская Колумбия и Канада	13
Вставка 4 - Примеры надлежащей практики в отношении уведомления общественности в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 5, пунктом 3 статьи 6, пунктом 2 статьи 8 и пунктом 2 статьи 11	16
Вставка 5 - Пример надлежащей практики: Словакия	17
Вставка 6 - Пример надлежащей практики: Норвегия	18
Вставка 7 - Пример надлежащей практики: Нидерланды	20
Вставка 8 - Пример надлежащей практики: Испания	20
Вставка 9 - Пример надлежащей практики: Италия	23
Вставка 10 - Пример надлежащей практики: Ирландия и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	25

I. Вводные положения об участии общественности в стратегической экологической оценке

1. Участие общественности имеет огромное значение для эффективной стратегической экологической оценки (СЭО). Оно может содействовать повышению степени прозрачности процесса принятия решений и доверия к нему, обеспечению того, чтобы все относящиеся к делу вопросы были учтены в процессе разработки планов и программ, а мнения общественности были заблаговременно рассмотрены в рамках этого процесса. В свою очередь, это может мобилизовать общественную поддержку осуществления плана или программы.
2. Эти рекомендации в отношении надлежащей практики направлены на улучшение участия общественности в СЭО, как предусмотрено Протоколом по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО) к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция, принятая в Эспо) Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций. Они служат руководством в отношении выполнения обязательств, предусмотренных Протоколом по СЭО, демонстрируют примеры надлежащей практики и дают идеи для более инновационных методов.
3. Рекомендации были разработаны в консультации с Президиумом Конвенции, принятой в Эспо, и ее Протокола и обсуждались на рабочем совещании по вопросу об участии общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды (Женева, 29–30 октября 2012 года), организованном совместно со Сторонами Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской конвенции). Они представляют собой дополнительное руководство в отношении применения статьи 7 Орхусской конвенции ее Сторонами и дополняют рекомендации в отношении участия общественности в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, подготовленные в соответствии с этой Конвенцией. Их следует использовать совместно с Пособием по применению Протокола по стратегической экологической оценке (Пособие)¹.
4. В тексте этого руководства слово «должны» относится к требованиям Протокола по СЭО и Орхусской конвенции, а «могут» и «следует» – к примерам дополнительной надлежащей практики.

II. Требования в отношении участия общественности, содержащиеся в Протоколе по стратегической экологической оценке

5. Протокол по СЭО содержит требование, в соответствии с которым общественности должна быть предоставлена возможность выразить свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу. Кроме того, он рекомендует Сторонам, насколько это возможно, обеспечивать заинтересованной общественности возможность принять участие в предварительной оценке и определении сферы охвата СЭО. Комментарии общественности должны учитываться при вынесении решений по плану или программе. После утверждения плана или программы в «заклучении СЭО» общественности должна быть предоставлена информация о принятом плане и процессе СЭО. (Перечень требований Протокола в отношении участия общественности см. в приложении.)
6. Статья 3 Протокола по СЭО содержит ряд дополнительных общих прав общественности, аналогичных предусмотренным в статье 3 Орхусской конвенции, включая:
 - a. помощь и консультационное содействие официальных лиц и органов;
 - b. признание и поддержку соответствующих ассоциаций, организаций или групп (например, неправительственных организаций (НПО));

¹Размещено в Интернете (ECE/MPEIA/17) по адресу: http://www.unep.org/env/eia/pubs/sea_manual.html.

- c. осуществление прав, предусмотренных Протоколом, без наказаний, преследований, притеснений и без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или официального места жительства.

III. Общие принципы участия общественности в стратегической экологической оценке

A. «Общественность» и «заинтересованная общественность»

7. Протокол по СЭО определяет **«общественность»** как «одно или несколько физических или юридических лиц и определяемые в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы» (пункт 8 статьи 2). Таким образом, НПО являются частью общественности. Даже ассоциации, организации или группы, не являющиеся юридическими лицами, могут относиться к общественности, если это допускается национальным законодательством.²

Вставка 1 - Надлежащая практика по определению заинтересованной общественности

При определении того, кого следует отнести к заинтересованной общественности в отношении предлагаемого плана или программы, орган, отвечающий за разработку плана, может включать:

- a. широкий диапазон интересов при обеспечении сбалансированного и инклюзивного участия общественности. Многие решения, касающиеся вопросов окружающей среды, затрагивают также такие аспекты, как здравоохранение, социальные и экономические интересы, и соответствующие группы по интересам могут включаться в процесс участия общественности на основании справедливости;
 - b. труднодоступные группы. Некоторые члены общества могут иметь желание, но не иметь возможности участвовать (например, такие группы с ограниченными возможностями участия, как лица пожилого возраста и молодежь, мигранты, малограмотные лица и т.д.) (см. раздел V.A и V.B ниже). Другие могут иметь возможность, но не иметь желания участвовать (например, лица, имеющие негативный опыт, не имеющие достаточного времени или считающие, что участие не принесет им никакой пользы). Следует прилагать усилия к привлечению к участию, по крайней мере организаций, представляющих такие группы, а также группы, которые могут и хотя бы участвовать;
 - c. группы, которые потенциально могут препятствовать процессу принятия решений, например, сильные лоббистские группы или те группы, которые могут оказывать давление на директивные органы. Эти группы в любом случае выразят свою точку зрения, и, возможно, было бы более эффективно и целесообразно привлекать их к обсуждению на самой ранней стадии, чтобы попытаться понять их озабоченности, учесть их мнения и, по возможности, найти компромисс.
8. Протокол по СЭО не содержит определения **«заинтересованной общественности»**, устанавливая лишь то, что она должна включать соответствующие НПО. Для этого можно руководствоваться определением, содержащимся в пункте 5 статьи 2 Орхусской конвенции: **«общественность, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересованность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность»**. То же самое может применяться в отношении организаций, занимающихся вопросами здравоохранения.
 9. Для выполнения требований, предусмотренных пунктом 3 статьи 8, и для обеспечения того, чтобы

²Там же.

разработчики планов определяют представителей общественности, которым следует принять участие в данной СЭО, Стороны могут определить в национальном законодательстве, что следует понимать под:

- a. общественностью в соответствии с Протоколом по СЭО;
- b. заинтересованной общественностью в соответствии с Орхусской конвенцией (см. вставку 1);
- c. «наличием заинтересованности» в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды;
- d. требованиями, если таковые имеются, которым должны соответствовать НПО, занимающиеся вопросами окружающей среды, чтобы их можно было считать «имеющими заинтересованность».

Вставка 2 - Проблемы, связанные с участием общественности: Соединенные Штаты Америки

Взаимодействие часто ограничивается охватом отдельных местных жителей, которые могут на регулярной основе посещать совещания по СЭО, специалистов сферы производства и представителей некоммерческих организаций или правительства, расходы и время которых компенсируются в рамках их работы. Это была основная причина критики Партнерства «Биверхед-Дирлодж» (ПБД), совместного проекта американских природоохранных групп и лесозаготовительных компаний по разработке плана распоряжения лесными ресурсами в Национальном парке Биверхед-Дирлодж в Монтане. Процесс, используемый ПБД, критиковали за то, что «в сфере управления лесным хозяйством приоритетным правом и привилегированным голосом наделялись самопровозглашенные заинтересованные группы» по причине в целом закрытого характера работы соответствующих субъектов в этой сфере.³

В. Эффективное участие общественности

10. **Пункт 1 статьи 8 Протокола по СЭО устанавливает требование в отношении обеспечения «эффективных возможностей» для участия. Эффективное участие должно быть таковым с точки зрения:**
 - a. **участников:** участники должны вовлекаться заблаговременно, участвовать во всех этапах процесса планирования и иметь возможность полностью высказывать свое мнение, которое, в свою очередь, должно уважительно, серьезно и в духе взаимного обмена информацией рассматриваться плановыми органами;
 - b. **плановых органов:** общественность, участвующая в процессе, должна стремиться к тому, чтобы содействовать выдвигению рациональных предложений, которые помогут в выборе альтернативных решений и совершенствовании плана или программы.
11. Эффективные возможности для участия общественности могут быть:⁴
 - a. **четко спланированы и сфокусированы** на подлежащих согласованию вопросах, касающихся плана или программы. Общественности должны быть известны цели, процедура и ожидаемые итоги процесса СЭО;
 - b. **направлены на достижение общих целей органов, ответственных за разработку планов, и участников.** Это может потребовать открытости в отношении более широкого круга вопросов, чем только цели, предусмотренные планом, и включать поощрение сотрудничества и консенсуса, а не конфронтации;
 - c. **стимулирующими участников** через адекватное распространение информации о плане или программе и о процессе планирования. Могут организовываться мероприятия по наращиванию потенциала, оказанию содействия и помощи, особенно для тех групп, которые в противном случае не будут иметь возможности участвовать, и в регионах, где отсутствует культура планирования;
 - d. **действенными.** Поскольку процесс СЭО требует от общественности значительных ресурсов (людских, финансовых и времени), действенная СЭО будет стимулировать более охотное участие в процессе;

³M. Hourdequin et al., "Ethical implications of democratic theory for U.S. public participation in environmental impact assessment", *Environmental Impact Assessment Review*, No. 35 (2012), pp. 37–44.

⁴Критерии, изложенные в этом пункте, основаны на следующих публикациях: P. André et al., "Public Participation: International Best Practice Principles", *Special Publication Series No. 4 (Fargo, United States, International Association for Impact Assessment, 2006)* and K. Arbter et al., *The Public Participation Manual: Shaping the Future Together (Vienna, Austrian Ministry of Environment and the Austrian Society for Environment and Technology, 2007)*.

- e. **открытыми и прозрачными.** Лицам, затрагиваемым планом или программой и заинтересованным в участии, должен быть предоставлен доступ ко всей необходимой информации и возможность принимать участие в совещаниях и слушаниях, имеющих отношение к процессу СЭО. Также должны быть обеспечены информирование и благоприятные условия для такого участия;
- f. **ориентированы на контекст.** Учитывая, что многие общины имеют собственные официальные и неофициальные правила в отношении доступа общественности к ресурсам, разрешению конфликтов и управлению, процесс разработки плана должен быть адаптирован к культурным, социальным, экономическим и политическим условиям затрагиваемых общин;
- g. **надежными, четкими и соответствующими установленным этическим,** профессиональным, поведенческим и моральным обязательствам. Содействие участию беспристрастным координатором, выбранным совместно с представителями общественности, или наличие у общественности права отказаться от определенного координатора повышает степень объективности процесса, снижает напряженность и вероятность конфликта среди участников, содействует более уверенному высказыванию общественностью ее мнений, повышает уровень доверия к окончательному решению и ограничивает возможности для коррупции. Может быть принят кодекс этики;
- h. **соразмерными.** Усилия, прилагаемые для обеспечения участия общественности в СЭО, будут зависеть от особенности и характера предлагаемых плана или программы и от их потенциальных экологических последствий, включая последствия для здоровья населения.

Вставка 3 - Надлежащая практика в области участия общественности: Британская Колумбия и Канада

Пример одной [экологической оценки (ЭО)], которая была признана успешной «первыми нациями», разработчиками проекта и консультантами, ясно показывает, что залогом ее успеха стали крепкие, позитивные и уважительные взаимоотношения. Напротив, по мнению всех участников, плохие взаимоотношения являются основной причиной провала ЭО, даже в том случае, если в конечном итоге она получит одобрение правительства.⁵

12. **Методы обеспечения эффективного участия общественности в СЭО могут включать:**
 - a. **наращивание потенциала:** разъяснение планирования и процессов СЭО понятным языком без использования технических терминов, чтобы участники понимали основные этапы процессов и то, каким образом высказанные ими мнения будут в них учтены;
 - b. **разъяснение актуальности плана или программы и их последствий,** например, путем концентрации внимания на последствиях для здоровья населения;
 - c. **опубликование нетехнических резюме информации** о СЭО в различных форматах;
 - d. **проведение неофициальных совещаний, семинаров и обсуждений** в небольших группах вместо официальных совещаний в государственных учреждениях или конференц-центрах (или в дополнение к ним);
 - e. **тщательный подбор координаторов,** ведущих совещания, которые будут уважать участников, давать им достаточное время для выступлений и пытаться узнать мнение всех участников, включая тех, кто не брал слово.

С. Сроки

13. Заблаговременное и устойчивое вовлечение общественности в процесс СЭО содействует укреплению доверия среди участников, повышению эффективности предварительной оценки и определения сферы охвата СЭО, расширению возможностей для внесения изменений в план/программу в ответ на замечания и мнения, высказанные обществом, предотвращению распространения слухов, а также укрепляет уверенность плановых органов в принимаемых ими решениях. В Протоколе по СЭО установлено требование обеспечивать «**заблаговременные, своевременные и эффективные**

⁵Annie Booth and Norman Skelton, "Improving First Nations' participation in environmental assessment processes: recommendations from the field", *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 29, No. 1 (March 2011), pp. 49–58.

возможности для участия общественности, когда еще возможен выбор любого из вариантов» (пункт 1 статьи 8), **«своевременное доведение до сведения общественности проекта плана или программы и экологического доклада»** (пункт 2 статьи 8) и возможность общественности «выразить в разумные сроки» свое мнение по проекту плана или программы и по экологическому докладу (пункт 4 статьи 8). Вовлечение общественности в процесс определения вариантов плана/программы и выбора предпочтительного варианта представляется особенно эффективным, поскольку позволяет выполнить эти условия и демонстрирует непредубежденность разработчиков плана.

14. **«Заблаговременное»** и **«своевременное»** означает заблаговременное и своевременное с точки зрения общественности, желающей принять реальное участие в процессе СЭО. Эти требования также учитывают характеристики предлагаемого плана или программы и их возможные последствия для окружающей среды, включая здоровье.
15. **Протокол не устанавливает конкретных временных рамок участия общественности** в различных этапах процесса СЭО. Национальным законодательством могут быть предусмотрены фиксированные сроки для каждого этапа или установлен гибкий подход, в соответствии с которым плановые органы устанавливают сроки в зависимости от обстоятельств конкретного случая. Гибкий подход позволяет органам, ответственным за разработку плана, принять во внимание конкретные характеристики предлагаемого плана/программы. Вместе с тем он может приводить к неточностям и отсутствию согласованности между государственными органами. **Таким образом, когда используется гибкий подход, национальное законодательство могло бы устанавливать:**
 - a. **минимальные сроки для выражения общественностью мнений** по проекту плана/программы и экологическому докладу (статья 8);
 - b. **максимальные сроки для информирования общественности о плане/программе** и заключении по СЭО после утверждения плана или программы (пункт 2 статьи 11);
 - c. **минимальные сроки для участия общественности в предварительной оценке** (пункт 3 статьи 5) и определении сферы охвата (пункт 3 статьи 6).⁷ Минимальные сроки будут зависеть от сложности плана и экологического доклада, но во всех случаях они должны позволять тщательное изучение соответствующих документов и формирование мнений общественности по ним.
16. При установлении таких сроков могут быть учтены следующие моменты:
 - a. комплексный или национальный план потребует больше времени, чем простая программа или программа местного уровня. Временные рамки также будут зависеть от характерных особенностей общественности и от способа представления экологического доклада. Маловероятно, что период продолжительностью менее четырех недель может считаться приемлемым для любого плана или программы;
 - b. такие же сроки могут быть установлены для представления замечаний по экологическому докладу и проекту плана/программы. Исчисление срока начинается в день обнародования плана или программы и их экологического доклада, и общественность надлежащим и эффективным образом уведомлена об этом факте. Если, например, экологический доклад опубликован на неделю позже, чем план, то период участия общественности начинается с момента опубликования экологического доклада.
17. Ни в Протоколе по СЭО, ни в Пособии не конкретизируется, что имеется в виду под требованием пункта 1 статьи 8: обеспечивать возможности для участия общественности, «когда еще возможен выбор любого из вариантов». Выбор вариантов более невозможен в том случае, когда, например, финансирование было выделено на строго определенные варианты (например, на строительство дороги, которая будет способствовать развитию конкретного региона); публичное объявление предпочтительного варианта компетентным органом, даже если план или программа еще не утверждены; или когда государственные административные органы дали согласие на реализацию проекта, выполнение которого в противном случае зависело бы от плана или программы.
18. Национальное законодательство может предусматривать возможность повторного участия

⁶See Case C-474/10, *Department of the Environment v. Seaport (NI) Ltd and others*, European Court of Justice, 20 October 2011.

⁷See *Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in five Countries (Brno, Czech Republic, Justice and Environment, 2008)*, available from http://www.justiceandenvironment.org/files/file/2009/06/eia-sea_good_examples.pdf.

общественности или продление сроков в следующих случаях:

- a. когда имеются сомнения в том, что заинтересованная общественность была должным образом уведомлена;
- b. когда вскрылись важные новые факты или обстоятельства существенно изменились, в связи с чем общественности необходимы дополнительные возможности для участия.

IV. Участие общественности на различных этапах стратегической экологической оценки

19. Общие принципы раздела III применимы к каждому из различных этапов стратегической экологической оценки, как показано ниже.

A. Предварительная оценка

20. На этапе предварительной оценки, насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить возможности для участия заинтересованной общественности. **«Необходимые случаи»** могут включать такие случаи, когда общественность в особой степени затрагивается этим планом или программой, когда план или программа по-разному затрагивает различные группы, когда план или программа может вызывать разногласия или с целью поиска инновационных решений. Если проведение СЭО по плану или программе не предусмотрено, то вовлечение общественности в процесс на этапе предварительной оценки может помочь в будущем избежать возможных обвинений в том, что план или программа были разработаны без учета всей необходимой информации.
21. В Приложении III к Протоколу содержатся критерии определения возможных существенных экологических, в том числе связанных со здоровьем населения, последствий плана или программы. Может быть издан документ о предварительной оценке, содержащий информацию в соответствии с приложением III. **Вопросы предварительной оценки, касающиеся приложения III, могли бы помочь в получении от общественности такой информации, которая иначе не была бы сообщена.** Такие вопросы могли бы включать следующие:
 - a. будут ли проекты, осуществляемые на основании плана/программы иметь существенные последствия для окружающей среды, включая здоровье населения? (пункт 2 приложения III);
 - b. существуют ли экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, проблемы, в области, которая может быть затронута планом/программой? (пункт 4 приложения III);
 - c. может ли план/программа иметь существенные экологические последствия, в том числе связанные со здоровьем населения? (пункт 5 приложения III);
 - d. может ли план/программа иметь значительные экологические последствия, в том числе касающиеся здоровья населения, для жителей другой страны? (приложение III, пункт 7);
 - e. может ли план/программа оказать воздействие на ценные или уязвимые районы? (пункт 8 приложения III).
22. Если Стороны считают целесообразным обеспечивать возможности для участия общественности в предварительной оценке, общественность следует информировать об этих возможностях, как указано во вставке 4 ниже.
23. Независимо от того, требуется ли проведение СЭО по плану или программе, в пункте 4 статьи 5 установлено, что информация о результатах предварительной оценки должна своевременно доводиться до сведения общественности. Рекомендации в отношении оповещения общественности, изложенные во вставке 4, также могут учитываться в этом контексте.

Вставка 4 - Примеры надлежащей практики в отношении уведомления общественности в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 5, пунктом 3 статьи 6, пунктом 2 статьи 8 и пунктом 2 статьи 11

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 8 уведомление должно быть «заблаговременным, своевременным и эффективным» (см. раздел III выше).
2. Информация для общественности может быть опубликована на веб-сайте или помещена на доску объявлений в здании государственного органа, ответственного за принятие решения. Эти формы оповещения могут быть дополнены другими, включая:
 - a. информирование общественности в средствах массовой информации (радио, телевидение, газеты) в соответствии с географическим охватом предлагаемой деятельности (от международного до местного уровня). Публикация оповещения в популярной ежедневной местной газете, возможно, является более эффективным способом, чем публикация в еженедельном официальном издании, и среди средств массовой информации следует выбирать те, у которых более широкий тираж;
 - b. официальные оповещения, вывешиваемые на доске объявлений в местах, часто посещаемых заинтересованной общественностью и обычно используемых для этих целей (например, в общинных административных зданиях, школах, на почте и т.д.);
 - c. статьи в информационном бюллетене, публикуемые органом, занимающимся процессом планирования;
 - d. оповещения по почте/индивидуальные оповещения.
3. Оповещение общественности может касаться:
 - a. возможностей общественности для участия с описанием сферы охвата возможного реального воздействия общественности на результаты процесса, чтобы избежать завышенных ожиданий;
 - b. обзора процесса участия общественности, включая краткое изложение наиболее важной информации;
 - c. точных данных относительно того, куда направлять замечания и вопросы;
 - d. сроков представления замечаний или вопросов с учетом того, что используемые средства оповещения могут влиять на сроки уведомления, рассчитанные на то, чтобы охватить всю заинтересованную общественность;
 - e. средств, при помощи которых можно направить замечания или вопросы (устно, в письменной или электронной форме и т.д.);
 - f. какое воздействие оказывает план/программа на другие планы/программы и проекты и каким образом они в свою очередь влияют на него.
4. Государственным органам следует обеспечить доступность оповещения и всей сопутствующей информации для общественности на протяжении всего процесса участия, чтобы члены общественности, изучая процессы планирования и СЭО, имели доступ ко всей необходимой информации для эффективного участия.

В. Определение сферы охвата

24. Определение того, какая информация подлежит включению в экологический доклад, т.е. определение сферы охвата, **должно осуществляться с учетом «интересов общественности»** (пункт 2 с) статьи 7) и, **«насколько это возможно»**, общественности должна быть **предоставлена возможность принять участие в определении** сферы охвата (пункт 3 статьи 6). Возможно, целесообразно установить и информировать любые другие заинтересованные Стороны на стадии определения сферы охвата, чтобы они могли в надлежащих случаях проконсультироваться с общественностью в отношении охвата СЭО. Если Стороны сочтут целесообразным обеспечить возможности для участия общественности в процессе определения сферы охвата, общественность следует оповестить об этих возможностях, следуя рекомендациям во вставке 4.
25. Может быть принят документ с изложением круга вопросов, содержащий соответствующие аспекты приложения IV Протокола по СЭО, например основные цели и проект содержания плана,

соответствующие аспекты существующего состояния окружающей среды, экологические проблемы и цели в области окружающей среды, имеющие отношение к плану. **Вопросы, касающиеся определения сферы охвата, имеющие отношение к приложению IV, учитывающие интересы общественности** (пункт 2 статьи 7), **могут способствовать получению информации от общественности, которая иначе осталась бы неизвестной.** Они могут включать следующие:

- a. какие аспекты и проблемы существующего состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, имеют особое значение? Какие не вызывают особой озабоченности? (приложение IV, пункты 2 и 4);
- b. какие районы могут быть затронуты в существенной степени планом/программой? Какие аспекты существующего состояния окружающей среды, в том числе здоровья населения, следует определить и описать для этих районов? Какие районы, скорее всего, не будут затронуты в существенной степени? (приложение IV, пункт 3);
- c. какие цели в области окружающей среды, в том числе связанные со здоровьем населения, особенно установленные на местном уровне, имеют отношение к плану или программе? (приложение IV, пункт 5);
- d. каковы вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия плана/программы? Какие последствия маловероятны? (приложение IV, пункт 6);
- e. какие меры по предотвращению, уменьшению или смягчению любых существенных вредных последствий для окружающей среды, в том числе для здоровья населения, которые могут быть результатом осуществления плана или программы, следует предусмотреть? (приложение IV, пункт 7);
- f. какие разумные альтернативные варианты плана/программы следует рассмотреть (приложение IV, пункт 8 и пункт 2 статьи 7);
- g. каковы вероятные существенные трансграничные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия плана/программы? Какие последствия маловероятны? (приложение IV, пункт 10).

Вставка 5 - Пример надлежащей практики: Словакия

СЭО Энергетической политики Словакии за 2000 год была инициирована на начальном этапе разработки политики. Министерство экономики подготовило план энергетической политики и представило его НПО для получения их замечаний, а затем подготовило дискуссионный документ для парламентских совещаний. Как только проект энергетической политики появился в свободном доступе, об этом было сообщено в Новостях экономики (Hospodárske noviny), а полный текст был размещен в Интернете и доступен в правительственных учреждениях. На проведение общественного обзора и представление комментариев по охвату СЭО было выделено два месяца. Было получено более 400 комментариев.⁸

26. Для обеспечения того, чтобы СЭО охватила все важные для общественности вопросы, лучше включить как можно больше тем.

С. Доступность проекта плана/программы и экологического доклада

27. **Общественная доступность документов предполагает:**
 - a. **оповещение** о том, что документ доступен для прочтения в соответствии с рекомендациями вставки 4;
 - b. **беспрепятственный доступ** к документам.
28. **Беспрепятственный доступ** к документам может включать:
 - a. **предоставление информации в различных средствах**, включая как минимум электронный и печатный формат;
 - b. **представление информации в ясной, лаконичной и свободной от повторов форме с кратким изложением без технических терминов;**

⁸Barry Dalal-Clayton and Barry Sadler, *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook and Reference Guide to International Experience* (London and Sterling, Virginia, Earthscan, 2005).

- c. **адаптация представленной информации** и средств коммуникации к потребностям целевых групп;
- d. **представление информации понятным и доступным образом**, в том числе на **языке, который понятен общественности**, включая соответствующие этнические меньшинства и мигрантов. В тех регионах, где значительная часть населения использует собственный язык в качестве своего главного или единственного языка общения, соответствующие части документов следует перевести на этот язык;
- e. **высокое качество представления информации**, т.е. ее должно быть легко читать и воспринимать на слух;
- f. **предоставление точной, достоверной и сбалансированной информации**, отражающей различные аспекты проблематики и избегающей любых манипуляций;
- g. **обеспечение наличия экологического доклада в доступных для общественности местах**, например в библиотеках, школах, почтовых отделениях и правительственных учреждениях. Хорошо, чтобы часы работы этих учреждений были удобными и четко указанными, а также чтобы были созданы удобные места для ознакомления с документами в спокойной обстановке, для того чтобы читатели могли сосредоточиться и при необходимости сделать заметки;
- h. **предоставление общественности возможности бесплатно изучить касающуюся СЭО информацию**. Общественности должна быть обеспечена возможность получать по запросу за разумную плату или бесплатно копии информации. Рекомендуется, чтобы в тех случаях, когда государственные органы намерены взимать плату за копирование информации, они заблаговременно и в надлежащем месте размещали преискурранты. Общественности должно быть позволено бесплатно снимать копии на местах с использованием их собственных копировальных средств, например путем фотографирования соответствующей документации;
- i. **следование рекомендациям, содержащимся в пункте 41** ниже, касающимся лиц с ограниченными возможностями участия.

Вставка 6 - Пример надлежащей практики: Норвегия

Для повышения активности участия общественности в разработке регионального климатического плана Совета губернии Нурланн (Норвегия) на 2010 год плановые органы подготовили сокращенный вариант плана, опубликовали в местных газетах обращения, призывающие людей к участию, и разместили соответствующую информацию на "Фэйсбуке", в "Твиттере" и в Интернет-блогах. Разработчики плана также совершили месячный рекламный тур по Нурланну на электромобиле. Они носили такие повседневные предметы одежды, как резиновые сапоги (изображая климатических беженцев), и раздавали жевательный мармелад, чтобы начать дискуссию; обсуждали вопросы климата и энергетики в целом и в увязке с местными реалиями; и привлекали общественность к участию, предлагая закуски и напитки. В результате возрос уровень общей осведомленности о плане, было получено много комментариев по плану, общественность была позитивно настроена в отношении встречи с должностными лицами Совета, и работа Совета губернии Нурланн теперь ассоциируется с решением вопросов климата и энергетики.

D. Обеспечение возможности для общественности выразить свое мнение

29. Пункт 4 статьи 8 Протокола по СЭО требует от Сторон обеспечивать, чтобы заинтересованная общественность имела возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу. Общественности также может быть предоставлена возможность получить дополнительную информацию, обсудить проект плана или программы и экологический доклад и задать по ним вопросы. Такие возможности могут обеспечиваться за счет показов и выставок (необслуживаемых и обслуживаемых персоналом), информационных горячих линий (телефон или Интернет), общественных слушаний и рабочих совещаний. В Пособии по применению Протокола обсуждаются преимущества и недостатки этих подходов. Сотрудники, ответственные за процесс планирования, и/или нанятые ими консультанты могут оказывать содействие общественности в изучении документации по СЭО, например, разъясняя информацию и ее отношение к процессу

- принятия решений. Они могут уделять основное внимание сложным и необычным понятиям и заранее предвидеть вопросы, которые могут возникнуть у общественности.
30. Представители общественности вправе представлять любые соображения по проекту плана/ программы и экологическому докладу, которые они сочтут необходимыми, бесплатно и без лишних формальностей. От общественности не требуется представления каких-либо доказательств относительно источника используемой ими информации или обоснования и мотивировки своих мнений. Вместе с тем такие данные могут повысить степень достоверности экологического доклада и тем самым способствовать принятию основанного на знаниях решения.
31. **Мнения общественности в письменной форме** могут представляться либо административному плановому органу, либо другому действующему под его руководством беспристрастному органу. В таком случае этот орган может обобщить все полученные соображения и передать их ответственному государственному органу. Стороны могут установить четкие процедуры представления мнений общественности в письменном виде на протяжении всего периода участия общественности, в том числе до, во время и после любых публичных слушаний.
32. **Публичные слушания или расследования**, в процессе которых представители общественности могут высказать свои мнения, возможно, представляют собой эффективную форму участия общественности. Одно или несколько таких слушаний могут быть проведены, когда этого требуют:
- a. масштабы и географический охват плана/ программы или их последствий;
 - b. противоречивый или резонансный характер плана или программы;
 - c. вопросы и соображения, вытекающие из участия общественности;
 - d. круг или место проживания заинтересованной общественности;
 - e. необходимость напрямую опросить свидетелей компетентным органом с целью прояснения недопониманий, получения более четкой картины общественных мнений или проведения перекрестного изучения конфликтующих мнений;
 - f. необходимость выражения общественностью мнений в устной, а не письменной форме.
33. В отношении любого слушания или расследования следует обеспечивать следующее:
- a. **его организацию в удобном для заинтересованной общественности** с географической точки зрения и подходящем для этой цели месте;
 - b. **проведение в удобное время** для обеспечения участия всей заинтересованной общественности;
 - c. **заблаговременное оповещение о нем**, чтобы у участников было время подготовиться и принять реальное участие;
 - d. **наличие достаточного времени и пропорциональных возможностей**, чтобы можно было выслушать всех заинтересованных участников;
 - e. **надлежащий баланс между временем**, выделенным на представление справочной информации, и временем для вопросов и обсуждений;
 - f. **наличие у общественности возможности выразить свои мнения** – по желанию в устной форме – без необходимости представительства их интересов;
 - g. **наличие у общественности возможности распространять письменные заявления и дополнительные доказательства** и представлять доказательства через показания свидетелей.
34. Другие дополнительные способы выражения мнений общественностью могут включать печатные материалы, требующие внесения замечаний, интерактивные или сетевые консультации, вопросники и ответы, обследования, рабочие совещания и консультативные комитеты. В Пособии обсуждаются преимущества и недостатки этих подходов.

Вставка 7 - Пример надлежащей практики: Нидерланды

СЭО для нидерландской железнодорожной линии "Зейдерзе":

...способствовала интенсивному процессу консультаций, участники которого чувствовали свою причастность и то, что их мнения воспринимаются всерьез. Это стало для них стимулом обдумать собственные мнения и учесть интересы других лиц при выборе предпочтительных вариантов. Публичные обсуждения различных направлений железной дороги растянулись на многие слушания, в рамках которых встречались заинтересованные участники и эксперты. Проектное бюро предпринимало активные попытки стимулировать диалог в отношении этих вариантов между этими группами. Тот факт, что была возможность выбора одного из многих вариантов, возможно, помог убедить жителей в том, что маршрут, расположенный ближе всего к их собственным домам, был лишь одним из многих возможных вариантов.⁹

Е. Решение

35. Директивные органы должны **«надлежащим образом учитывать»** замечания общественности при утверждении плана или программы. Это означает не то, что необходимо следовать всем предложенным вариантам, а то, что следует с уважением, серьезно и в духе взаимного просвещения рассматривать представленные замечания.
36. Органам, занимающимся планированием, целесообразно документировать то, каким образом были учтены замечания общественности, какие были внесены изменения в план или программу или, если не было внесено никаких изменений, пояснение причин невнесения изменений. Директивным органам недостаточно просто указать, что замечание было «учтено» (или что-то подобное), поскольку это не подтверждает того, что они должным образом приняли это замечание к сведению.

Вставка 8 - Пример надлежащей практики: Испания

Участие общественности в Программе устойчивого развития сельского хозяйства Испании вылилось в получение почти 700 ответов и около 1 200 предложений по совершенствованию этой программы. Из них 46% касались действий по программе, СЭО и сельскохозяйственной стратегии, и 85% предложений были приняты. В их число вошли: гарантированная очистка вод на всех природоохраняемых территориях, решение экологических вопросов и гарантированное участие общественности на местном и региональном уровнях принятия решений.

Ф. Доклад по итогам стратегической экологической оценки

37. Сразу после утверждения плана или программы директивные органы должны проинформировать широкую, а не только заинтересованную общественность, включая трансграничных участников, об этом плане или программе и о том, каким образом на него повлиял процесс СЭО (доклад по СЭО). Доклад по СЭО должен включать, в частности, информацию о том, как были учтены замечания общественности, и в этих целях можно использовать подход, о котором говорится в пункте 36 выше.
38. Общественность следует проинформировать о том, что эти документы появились в свободном доступе, как сказано во вставке 4. **«Доступность»** документа может интерпретироваться в соответствии с пунктами 27 и 28 выше. Общественности также следует представить информацию о последствиях утверждения плана или программы и о существующих в национальной правовой системе средствах правовой защиты в случаях нарушений, связанных с этим планом или программой.
39. Протокол по СЭО не уточняет, в течение какого времени после утверждения плана или программы требуемая информация должна появиться в свободном доступе. Вместе с тем, как показывают примеры надлежащей практики, разумная продолжительность этого срока не должна превышать один месяц.

⁹A. van Buuren and S. Nooteboom "The success of SEA in the Dutch planning practice: How formal assessments can contribute to collaborative governance", *Environmental Impact Assessment Review* vol. 30, No. 2 (2005), pp. 127–135.

**V. Вопросы, касающиеся участия общественности
в стратегической экологической оценке****А. Участие лиц с ограниченными возможностями участия**

40. К лицам, которые традиционно имеют ограниченные возможности участия в СЭО, относятся престарелые лица, молодежь, инвалиды, малоимущие, меньшинства и лица, живущие в удаленных местах. Представители указанных групп могут иметь трудности, связанные с доступом к Интернету или его использованием; чтением длинных технических документов; участием в официальных или профессиональных отношениях. Как правило, их мнения не воспринимаются всерьез. В результате они могут не иметь ни желания, ни возможности высказывать свои взгляды в рамках стандартных форумов.
41. Заинтересованной общественности, включая лиц с ограниченными возможностями участия, должны предоставляться эффективные возможности для участия в надлежащих случаях в предварительной оценке и в процессе определения сферы охвата, а также для выражения мнений по проекту плана или программы и по экологическому докладу. В Протоколе по СЭО не уточняются способы выражения мнений, но подчеркивается, что такая возможность должна быть **«эффективной»**. В дополнение к подходам, обсуждаемым в пунктах 11 и 12, **это может потребовать использования различных методов обеспечения участия общественности, отличных от типичного планирования и СЭО**. В зависимости от группы эти методы могут включать:
- a. **публикацию нетехнических резюме** и соответствующих разделов экологического доклада в различных форматах, например на языках меньшинств, в системе Брайля и в социальных сетях;
 - b. **проведение совещаний на местах, в удаленных или сельских районах**, а также в более крупных, центральных и городских районах;
 - c. **активное стимулирование групп с ограниченными возможностями участия** в процессе СЭО, например путем размещения оповещений в конкретных общинах, установки информационных стендов, выступлений на мероприятиях, проводимых конкретными группами, или приглашение их к участию через общинных лидеров;
 - d. **вовлечение в процесс групп** коренного населения и представителей лиц с ограниченными возможностями участия. Такие группы и представители, вероятно, уже могут иметь представление о процессах планирования и СЭО и принимать в них участие более традиционным образом; они лучше знают, каким образом следует взаимодействовать с лицами с ограниченными возможностями участия; у них есть идеи в отношении того, кого следует привлекать к участию в процессе; и они могут владеть нетрадиционными способами распространения информации и получения мнений разных лиц;



⁹A. van Buuren and S. Nooteboom "The success of SEA in the Dutch planning practice: How formal assessments can contribute to collaborative governance", *Environmental Impact Assessment Review* vol. 30, No. 2 (2005), pp. 127–135.

- е. выделение финансовых ресурсов в тех случаях, когда без них невозможно эффективное участие общественности. Государства – члены Европейского союза (ЕС) могут использовать финансирование ЕС в целях наращивания потенциала НПО для проведения СЭО по планам или программам, в финансировании которых участвует ЕС, таким как, например, оперативные программы по политике сближения.

В. Участие в тех случаях, когда актуальность плана или программы неочевидна

42. Для планов или программ в отношении малонаселенных районов, например для планов в отношении прибрежной полосы или планов строительства новых городов, заинтересованная общественность может быть малочисленной или неочевидной. Действительно, развитие в таких районах может рассматриваться остальным населением как предлог, чтобы не реализовывать проекты развития поблизости от населенных зон. В таких случаях сравнение различных вариантов, включая сценарий «обычного положения дел», может иметь особое значение. Это может стать доказательством того, что осуществление проектов развития в более населенных районах, где общественная оппозиция будет более весомой, тем не менее имеет менее значительные экологические последствия, в том числе связанные со здоровьем населения, чем осуществление таких проектов в малонаселенных районах.
43. В таких случаях могут запрашиваться мнения организаций, представляющих интересы малонаселенных районов, включая НПО, занимающиеся вопросами экологии и здоровья, или организации, знающие и учитывающие уникальные особенности региона (например, группы, представляющие интересы сектора сельского хозяйства). Следует запрашивать мнения у широкого круга лиц.
44. Представители общественности, возможно, также сталкиваются с серьезными трудностями при получении информации о том, затрагивает ли план или программа их интересы, в частности это касается стратегических планов национального уровня, хотя в конечном счете эти планы могут иметь для них значительные последствия. Например, национальный транспортный план может привести к строительству новой дороги или аэропорта около жилого дома, жильцы которого, не зная содержания плана, могут не осознавать того, что он затрагивает их интересы. Отсутствие участия общественности на этом этапе, возможно, не говорит об отсутствии заинтересованности или озабоченности по поводу



последствий плана, а скорее свидетельствует о непонимании релевантности плана. Если не решить этот вопрос заблаговременно, это может привести к тому, что политики или средства массовой информации преподнесут эту новость в сенсационном ключе или к тому, что общественность, узнав об этом, почувствует себя обманутой, начнутся акции протеста и судебные иски, что существенно затормозит осуществление плана.

45. В том случае, когда план или программа может иметь существенные последствия, которые неочевидны общественности, Сторонам следует принимать меры по осведомлению общества об этих последствиях. **Превентивные меры** в этой связи могут включать:
- опубликование экологического доклада в отношении подразделов** плана или программы, а также в отношении плана или программы в целом;
 - обращение к местным правительственным организациям с просьбой указать**, какие аспекты плана в особой степени могут затрагивать население, и в процессе консультаций заранее уведомить общественность об этих аспектах;
 - оповещение общественности о соответствующих подразделах плана или программы**, благодаря которому общественность узнает о тех аспектах плана/программы, которые касаются ее в особой степени.
46. Многие планы и программы будут иметь последствия для будущих поколений. Будущие поколения, конечно, не могут принимать непосредственного участия в процессе СЭО, но их интересы могут быть представлены, например, путем:
- вовлечения в этот процесс** молодежи или лиц, представляющих ее интересы¹⁰;
 - вовлечения в процесс лиц, непосредственно уполномоченных представлять интересы будущих поколений**;
 - концентрации внимания в процессе СЭО на таких аспектах**, как долговременные последствия, невозобновляемые источники, генетические «копилки», экологические пределы и стандарты и устойчивость к внешним воздействиям;
 - использования методов, основанных** на широком участии, для определения возможного долговременного воздействия плана или программы и обсуждения вариантов смягчения или устранения таких последствий.

Вставка 9 - Пример надлежащей практики: Италия

Итальянская программа «La città dei bambini» («Город детей») предлагает кардинально изменить взгляд на вещи: воспринимать ребенка как среднестатистического взрослого трудящегося гражданина. Это означает не то, что детям нужно предоставлять больше услуг, а то, что местные административные органы должны поставить себя на место детей, т.е. учитывать мнение всего населения. Присутствие детей в общественных местах, особенно без сопровождения взрослых, выступает в качестве «экологического показателя». Один из подходов заключается в том, чтобы вовлекать детей в возрасте 6–11 лет в работу совета по делам детей, который представляет рекомендации по улучшению мэрам. В Фано поступали предложения закрыть определенные улицы для движения транспорта, освободить места для спортивных сооружений, использовать городские площади в качестве игровых мест и создавать новые игровые площадки.¹¹

VI. Участие в трансграничном контексте

47. Пункт 3 статьи 10 Протокола по СЭО требует проведения трансграничных консультаций в тех случаях, когда «**Сторона происхождения**» считает, что осуществление плана или программы может быть сопряжено с существенными трансграничными последствиями¹²; или когда об этом просит Сторона, которая может быть в существенной степени затронута такими последствиями («**затрагиваемая Сторона**»). Отношение к общественности затрагиваемой Стороны (включая НПО) должно быть таким же благоприятным, как и отношение к общественности в Стороне происхождения, и рекомендации,

¹⁰ Дети и молодежь представляют собой одну из девяти групп заинтересованных участников Программы ООН по окружающей среде.

¹¹ См. <http://www.childfriendlycities.org/> и <http://www.lacittadeibambini.org/pubblicazioni/Citta-bambini.pdf>.

¹² Можно использовать критерии, перечисленные в приложении III.

содержащиеся в разделах III–V выше, применяются надлежащим образом к общественности затрагиваемой Стороны. Протокол по СЭО требует проведения трансграничных консультаций только начиная с этапа экологического доклада, однако передовой опыт заключается в привлечении трансграничной общественности к участию на более ранних этапах.

48. Конвенция, принятая в Эспо, возлагает ответственность за распространение экологической информации и запрашивание комментариев общественности в рамках трансграничной оценки воздействия проектов на окружающую среду как на Сторону происхождения, так и на затрагиваемую Сторону. Аналогичный подход был применен и к СЭО, как это предусмотрено в пункте 4 статьи 10 Протокола по СЭО. Большинство Сторон уже имеют координационные пункты для трансграничных общественных консультаций по ОВОС, и они же могут использоваться для СЭО в соответствии с решением 1/2 Совещания Сторон Конвенции, действующего в качестве Совещания Сторон Протокола (см. ECE/MP.EIA/SEA/2). Возможный подход заключается в том, чтобы Страна происхождения представляла проект плана или программы и экологический доклад затрагиваемой Стране, с тем чтобы последняя могла уведомить свою общественность; комментарии общественности затем могут быть представлены либо непосредственно компетентным органам Страны происхождения, либо обобщены затрагиваемой Страной и направлены Стране происхождения.
49. **Вопросы могут стать предметом обсуждения и совместного осуществления Страной происхождения и затрагиваемой Страной** при планировании процесса трансграничных консультаций в отношении определенной СЭО, могут включать следующее:
- кто входит в заинтересованную общественность**, включая НПО;
 - каким образом проводятся консультации**, включая их сроки и способы оповещения;
 - создание координационной группы или аналитической группы по СЭО**, включающей в свой состав представителей общественности обеих Сторон;
 - какие материалы будут опубликованы** Страной происхождения и когда;
 - перевод документов**, устный перевод во время совещаний и проведение совещаний должностными лицами, свободно владеющими основным языком затрагиваемой Страны;
 - как решать возникающие культурные вопросы, заниматься группами лиц с ограниченными возможностями участия и т.д.;**
 - сроки, устанавливаемые для ответов общественности**, реалистичные с точки зрения участников и планирующих органов, с учетом таких аспектов, как официальные праздники в различных странах;
 - каким образом Страны информируются** об итогах консультаций и их использовании.
50. Странам следует заключать соглашения с другими странами и регионами, в частности с соседними или странами, расположенными ниже по течению, в целях содействия обоюдному участию общественности этих стран в СЭО. Это может осуществляться как с использованием существующих систем трансграничных консультаций, так и без них, и носить ситуативный характер или основываться на формировании постоянной рабочей группы. Такие соглашения могут охватывать:
- сроки участия общественности.** На стадии предварительной оценки или определения охвата СЭО можно определить и уведомить другие затрагиваемые Страны, поскольку оповещение в соответствии со статьей 10 Протокола в противном случае может иметь место слишком поздно для того, чтобы оказать влияние на ключевые аспекты экологического доклада;
 - временные рамки участия общественности.** Временные рамки, предусмотренные для участия общественности, включающего трансграничный элемент, должны иметь, по крайней мере, не меньшую продолжительность, чем сроки, установленные для участия без такого элемента. Для проекта ОВОС период уведомления, как правило, составляет от трех недель до трех месяцев, со средней продолжительностью около двух месяцев¹³. Эти же временные рамки могут быть использованы для СЭО. Участие общественности начинается в момент обеспечения доступности соответствующих документов заинтересованной общественности и уведомления заинтересованной общественности об этом факте в затрагиваемой Стране, а не тогда, когда они представлены Страной происхождения затрагиваемой Стране;

¹³См. Рассмотрение осуществления Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (2006–2009 годы) (ECE/MP.EIA/16).

- механизмы уведомления общественности** о начале процесса разработки плана, о возможностях для ее участия и, в установленном порядке, о принятых решениях;
- письменный перевод документов и устный перевод во время совещаний.** Комитет по осуществлению Конвенции, принятой в Эспо, рекомендует обеспечивать, чтобы возможность, предоставляемая общественности затрагиваемой Страной, была равноценна возможности, предоставляемой общественности Страны происхождения, включая перевод соответствующих разделов экологического доклада на язык, понятный общественности затрагиваемой Страны¹⁴. Эта документация должна включать как минимум нетехнические резюме и соответствующие разделы экологического доклада. Комитет также рекомендует для облегчения перевода включить в экологический доклад отдельную главу о трансграничном воздействии и чтобы, если иное не предусмотрено в соглашении, обязанность по переводу возлагалась на Страну происхождения. Аналогичные принципы могут быть использованы в отношении СЭО;
- какие меры примет Страна происхождения в том случае, если затрагиваемая Страна не представит мнения общественности в течение согласованного периода времени.**¹⁵ Участие общественности не может считаться эффективным и своевременным, как требует пункт 1 статьи 8 Протокола по СЭО, если мнения общественности своевременно не переданы затрагиваемой Страной Стране происхождения.

Вставка 10 - Пример надлежащей практики: Ирландия и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Ирландское агентство "Лоуг" является трансграничным агентством Ирландии и Великобритании, цель которого состоит в поощрении развития коммерческой и рекреационной деятельности на водоемах Лох-Фойль и Карлингфорд-Лох, в том что касается акваторий, рыболовства и аквакультуры. Оно проводит совместные общественные консультации в отношении новых нормативных положений, касающихся этих водоемов, в соответствии с законодательными требованиями обеих стран в отношении консультаций и при равном отношении к их общественности.



¹⁴ЕЭК, Мнения Комитета по осуществлению (2001–2010 годы) (октябрь 2011 года). Размещено в Интернете: http://www.unep.org/env/eia/pubs/ic_opinions_2010.html.

¹⁵Ответы Сторон на эту проблему сильно различаются (см. ECE/MP.EIA/16).



Приложение

словия участия общественности в рамках Протокола по стратегической экологической оценке

Предварительная оценка

Статья 5, пункт 3: Насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить возможности для участия заинтересованной общественности в определении степени экологических последствий планов и программ в соответствии с настоящей статьей.

Статья 5, пункт 4: Каждая Сторона обеспечивает, чтобы ее выводы, сделанные в соответствии с пунктом 1, включая причины непроведения стратегической экологической оценки, своевременно доводились до сведения общественности посредством либо официальных извещений, либо других соответствующих средств, таких, как электронные средства информации.

Определение сферы охвата

Статья 6, пункт 3: Насколько это возможно, каждая Сторона стремится предоставить заинтересованной общественности возможность принять участие в определении, какая информация подлежит включению в экологический доклад.

Экологический доклад

Статья 7, пункт 2: В экологическом докладе в соответствии с положениями статьи 6 определяются, описываются и материально оцениваются вероятные существенные экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, последствия осуществления плана или программы и его ее разумные альтернативы. В докладе содержится такая указанная в приложении IV информация, которая может в разумной степени потребоваться, с учетом . . . интересов общественности.

Участие общественности

Статья 8, пункт 1: Каждая Сторона обеспечивает заблаговременные, своевременные и эффективные возможности для участия общественности в стратегической экологической оценке планов и программ, когда еще возможен выбор любого из вариантов.

Статья 8, пункт 2: Каждая Сторона, используя электронные средства информации или иные соответствующие средства, обеспечивает своевременное доведение до сведения общественности проекта плана или программы и экологического доклада.

Статья 8, пункт 3: Каждая Сторона обеспечивает выявление круга заинтересованной общественности, включая соответствующие неправительственные организации, для целей пунктов 1 и 4.

Статья 8, пункт 4: Каждая Сторона обеспечивает, чтобы общественность, упомянутая в пункте 3, имела возможность выразить в разумные сроки свое мнение по проекту плана или программы и экологическому докладу.

Статья 8, пункт 5: Каждая Сторона обеспечивает определение и обнародование конкретных мер по информированию заинтересованной общественности и получению ее мнения. С этой целью каждая Сторона обеспечивает в соответствующей мере учет элементов, перечисленных в приложении V.

Трансграничные консультации

Статья 10, пункт 4: В тех случаях, когда [трансграничные] консультации имеют место, заинтересованные Стороны договариваются о конкретных мерах по обеспечению того, чтобы заинтересованная общественность и органы, упомянутые в пункте 1 статьи 9, в затрагиваемой Стороне были проинформированы и имели возможность в разумные сроки сообщить свое мнение о проекте плана или программы и об экологическом докладе.

Решение

Статья 11, пункт 1: Каждая Сторона при утверждении плана или программы должным образом обеспечивает учет ... замечаний, полученных в соответствии со статьями 8-10.

Статья 11, пункт 2: Каждая Сторона после утверждения плана или программы обеспечивает информирование общественности, органов, упомянутых в пункте 1 статьи 9, и Сторон, с которыми в соответствии со статьей 10 были проведены консультации, и предоставление им плана или программы вместе с кратким изложением того, каким образом там были учтены экологические, в том числе связанные со здоровьем населения, соображения, насколько приняты во внимание замечания, полученные в соответствии со статьями 8-10, а также причин для его/ее принятия в свете рассмотрения разумных альтернатив.





© wk1003mike - Shutterstock