

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:
 - а. помощь и консультационное содействие официальных лиц и органов;
 - б. 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.

- с. 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:

- а. 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;
 - б. 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;
 - с. 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/publicazioni/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 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.unepce.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 статьёй.

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