



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CEP/1998/11/Add.1
17 September 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

(Пятая сессия, 28 сентября – 2 октября 1998 года)
(Пункт 6 предварительной повестки дня)

ДОЛГОСРОЧНАЯ ПРОГРАММА РАБОТЫ (1998–2001 ГОДЫ)

Подготовлено секретариатом по итогам консультаций с Бюро

Добавление

**ЭЛЕМЕНТЫ ПЛАНА РАБОТЫ ПО КОНВЕНЦИИ О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ,
УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ
И ДОСТУПЕ К ПРАВОСУДИЮ ПО ВОПРОСАМ, КАСАЮЩИМСЯ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Введение

1. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, была подписана 25 июня 1998 года на четвертой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" в Орхусе (Дания). По сравнению с другими конвенциями, заключенными путем переговоров под эгидой Комитета, она отмечается несколькими новаторскими подходами. В частности, эта Конвенция содержит крупный компонент, не носящий трансграничного характера. Поэтому при вступлении в силу она, безусловно, окажет сильное непосредственное воздействие на жизнь простых людей во всем регионе, а ее применение прежде всего потребует иного мышления. Эти два аспекта во многом определяют стратегию, которой следует придерживаться, чтобы содействовать выполнению Конвенции в предстоящие месяцы и годы.

2. Тот факт, что Конвенция содержит значительный национальный элемент, означает, что ее можно применять полностью или частично на национальном уровне еще до того, как она вступит в силу во всем регионе, т.е. когда ее ратифицируют 16 государств-участников. С другой стороны, как и большинство рамочных конвенций, ее эффект будет зависеть от того, как она будет осуществляться на практике. Кроме того, поскольку применение этой Конвенции потребует глубоких изменений правовых основ, и прежде всего изменений в подходах и мышлении, для реализации этих изменений необходимы просветительские информационно-пропагандистские кампании.

3. В программу работы Комитета включается разработка региональных природоохранных конвенций и последующие мероприятия. Поэтому на Комитет должна возлагаться вся ответственность за деятельность, которая проводится в период между датой подписания Конвенции и датой ее вступления в силу. Однако при этом следует учитывать, что Конвенция имеет очень широкий охват, который нередко выходит за рамки компетенции организаций, специализирующихся на охране окружающей среды. Поэтому Комитету следует без всяких колебаний привлекать правительственные и неправительственные организации, а также другие организации системы Организации Объединенных Наций к участию в деятельности по осуществлению этой Конвенции. Их знания и опыт могли бы оказаться очень полезными. Заметную роль в этом процессе мог бы также сыграть и Региональный экологический центр (РЭЦ).

4. Предложения, изложенные в главе III ниже, преследуют далеко идущие цели, и их можно реализовать только при наличии финансовых ресурсов. В рамках секретариата ЕЭК вопросами Конвенции будет заниматься один сотрудник категории специалистов. Однако для осуществления конкретных предложений необходимо также изыскивать внебюджетные средства. Правительства могли бы также вносить свой вклад натурой, например принимая у себя конкретные виды деятельности или выступая в качестве стран-инициаторов. Виды деятельности, которые должны осуществляться на национальной основе, следует финансировать за счет национальных ресурсов. Целесообразно также привлекать ресурсы НПО. Поскольку ожидается, что в деятельности по содействию или выполнению Конвенции будут очень активно участвовать несколько организаций, им следует самим попытаться мобилизовать необходимые средства для обеспечения эффективности этой деятельности.

1. ПРИМЕНЕНИЕ

5. Процесс применения, к которому уже можно приступать, потребует разнообразных усилий со стороны стран, подписавших Конвенцию. В одних странах уже действует законодательство, которое позволяет общественности участвовать в процессе принятия решений и получать доступ к информации и правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Другим странам для этого потребуется еще много времени. Поэтому было бы целесообразным прежде всего проанализировать по каждой стране уже предпринятые усилия, а также усилия, которые предстоит предпринять, исходя из текста

Конвенции. Это позволило бы не только лучше определить охват каждого положения Конвенции, но и также оценить прогресс, достигнутый каждой страной в их применении. Прежде всего это позволило бы странам, подписавшим Конвенцию, воспользоваться опытом, накопленным в каждой области странами, которые уже создали необходимую правовую инфраструктуру.

II. ПРОСВЕЩЕНИЕ И ИНФОРМАЦИЯ

6. Вероятнее всего, что новаторские аспекты Конвенции, касающиеся участия общественности, особенно аспекты, связанные с прямым демократическим правлением, поразят или по меньшей мере удивят многих лиц, принимающих решения в социальной, экономической и политической областях. Им будет предложено повысить уровень транспарентности и передать часть своих полномочий, которые до недавнего времени, возможно, были практически неограниченными. Это потребует специальных просветительских и информационно-пропагандистских программ.

7. На первом этапе следует определить различные целевые группы, например общественность в целом, преподаватели, их ученики и студенты, представители средств массовой информации, экологических НПО, частного сектора, представители правительств, парламентарии, сотрудники местных органов власти, а также правительства, которые еще не подписали Конвенцию.

Парламентарии

8. Целевая группа, представляющая парламентариев, играет важнейшую роль в этой информационной и просветительской стратегии. Дело в том, что их прямая задача состоит в том, чтобы оказывать давление на свои правительства для ускорения процесса ратификации Конвенции и введения нового законодательства, необходимого для ее применения. Таким образом, очень важно разработать конкретные информационные материалы для этой целевой группы. Важно также использовать такие имеющиеся каналы, как Межпарламентский союз и Совет Европы. Однако наиболее важное значение имеют прямые встречи с парламентариями. Так, по просьбе какого-либо правительства или парламентариев можно было бы организовывать на месте семинары с участием экспертов. Хотя такой подход может показаться долгим, поскольку ему должен предшествовать подробный анализ ситуации в данной конкретной стране, он является важнейшим элементом просветительской работы с лицами, принимающими решения, по вопросам транспарентности и передачи части их полномочий, что необходимо для некоторых стран, и который составляет также обычную часть ратификационного процесса.

Преподаватели, ученики и студенты

9. Предоставление новых прав гражданам, безусловно, является шагом вперед, но предоставление этих прав без предварительной просветительской или информационно-пропагандистской работы могло бы привести к эксцессам и даже привести к обратным

результатам. Поэтому необходимо включить в школьные программы курс экологического обучения, аналогичный уже включенному в них курсу гражданского воспитания. Такие крупномасштабные программы должны осуществляться на национальном уровне с учетом особенностей каждой системы образования. Для облегчения этой задачи преподавателей желательно, чтобы этот анализ проводился на международном уровне. Для этого первостепенное значение имело бы тесное сотрудничество с Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

Средства массовой информации

10. Средства массовой информации играют важнейшую роль связующего звена между Конвенцией и другими целевыми группами, например общественностью, парламентариями и т.д. Средства массовой информации могут участвовать в этом процессе на двух уровнях: i) шире пропагандировать Конвенцию и ii) использовать ее положения. Но, опять-таки, для этого необходимо проводить просветительскую и информационно-пропагандистскую работу, особенно в странах, находящихся на переходном этапе. Видимо, наряду с активизацией просветительской работы с журналистами в этой части света по экономическим проблемам, нужны также усилия для повышения их экологических знаний.

Представители правительств

11. Представители правительств, которые участвовали в переговорах по этой Конвенции, знают ее до малейших деталей. Однако дело не всегда обстоит именно так, когда речь заходит о должностных лицах, выполняющих миссии в Женеве. С другой стороны, экспертам, которые были направлены специально из столиц их стран, может периодически требоваться материально-техническое обеспечение и правовая поддержка для осуществления этой Конвенции на практике. Такой вид поддержки можно было бы обеспечить с помощью либо группы специально подготовленных экспертов, либо их коллег в других государствах-членах, которые дальше продвинулись в этой области.

Местные власти

12. Безусловно, наибольшее прямое воздействие Конвенции ощутят местные власти. Вот почему принципиально важно, чтобы они получали необходимую подготовку и информацию. На первый взгляд, такие усилия сопряжены со значительными трудностями даже на национальном уровне, не говоря уже о международном уровне. Поэтому следует использовать все возможные каналы, например, такие, как Ассоциация породненных городов, Конгресс местных и региональных властей Европы и любые другие каналы, которые могли бы быть доступны для этих местных властей.

Неправительственные организации

13. Хотя неправительственные организации сыграли ключевую роль в подготовке проекта этой Конвенции, на них, наряду с другими организациями, также ложится трудная задача по разъяснению общественности реального значения новой Конвенции. Поэтому их сотрудники должны получать соответствующие знания, чтобы в свою очередь передавать их другим.

Частный сектор

14. Некоторые представители частного сектора могут усматривать в этой Конвенции особый вызов. Без полного и активного участия этого сектора Конвенция может быстро превратиться в пустую формальность. Поэтому для частного сектора требуется особая просветительская программа.

Общественность в целом

15. Общественность в целом должна знать о своих правах. Эта информация, безусловно, будет передаваться через традиционные каналы, упомянутые выше (например, преподавателей, избранных представителей, средства массовой информации, НПО). До вступления Конвенции в силу этих усилий будет достаточно. Однако на втором этапе национальным и местным властям следует приступить к проведению крупномасштабных информационно-пропагандистских кампаний. В интересах всех, чтобы каждый знал не только о своих правах, но и также о своих обязанностях.

III. КОНКРЕТНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

A. Краткосрочная деятельность (1-2 года)

16. В краткосрочной перспективе цель заключается в том, чтобы сохранить импульс, полученный в ходе переговоров по Конвенции и Конференции в Орхусе. Необходимо также стимулировать ратификацию этой Конвенции. Для этого следует мобилизовать четыре целевые группы: представителей правительств, НПО, средства массовой информации и парламентариев.

а) Чтобы улучшить качество информации для этих четырех целевых групп, необходимо **подготовить информационные материалы и сформулировать информационную стратегию**, основанную на различных видах поддержки. С этой целью можно было бы провести семинар для представителей упомянутых выше групп с участием специалистов по информационно-пропагандистской работе для разработки этой стратегии и подготовки необходимых информационных материалов. Не исключено, что некоторые занимающиеся маркетингом компании пожелают отказаться от своих гонораров, учитывая общественную значимость такого мероприятия;

b) обсуждения вопросов создания правовой инфраструктуры и встретившихся трудностей являются ключевыми элементами в динамике этого процесса. Их следовало бы проводить в ходе **совещаний представителей стран – участников Конвенции**. Первое такое совещание, открытое для всех стран – членов ЕЭК, предварительно запланировано на весну 1999 года. Подготовительное совещание будет проведено в конце 1998 года или в начале 1999 года;

c) на этом предварительном этапе важно также начать обсуждение, касающееся **развития конкретных пунктов Конвенции**. Такие политические дискуссии должны сохранить интерес заинтересованных сторон для того, чтобы процесс продолжал развиваться дальше;

d) в рамках совещания стран, подписавших Конвенцию, можно было бы также учредить **консультативный совет** для содействия странам в ратификации и практическом применении Конвенции. Он мог бы состоять из экспертов высокого уровня, обладающих богатым опытом в области международного экологического права и управления;

e) чтобы помочь странам, подписавшим Конвенцию, в разработке национальных законов с учетом Конвенции и создании необходимых административных структур и процедур для ее применения, следует разработать проект **типового законодательства**;

f) наличие текста Конвенции на родном языке является одним из необходимых условия для ратификации. Помощь странам, подписавшим Конвенцию, в ее переводе на национальные языки устранил первое препятствие на пути к ратификации и облегчит распространение информации;

g) необходимо организовать встречи с парламентариями на местах, прибегнув к помощи Межпарламентского союза, как только будут готовы информационные материалы на их национальных языках. Хотя для них такой подход необычен, он может содействовать быстрому признанию Конвенции;

h) для **средств массовой информации** можно предусмотреть два подхода. Первый подход заключается в том, чтобы поощрять телевизионные каналы **транслировать программы, посвященные Конвенции**. С помощью правительств это вполне осуществимо. Все зависит от передаваемой идеи и под каким углом она трактуется. Хотя Конвенция уже не является новостью, тем не менее целесообразно, чтобы в прессе печатались соответствующие статьи, особенно если они написаны хорошо известными людьми. Второй подход заключается в том, чтобы **вести с журналистами просветительскую работу и повышать уровень их знаний** путем проведения семинаров, особенно в странах, находящихся на переходном этапе;

i) в краткосрочной перспективе необходимо также создать в **Интернет сайт** Конвенции. Любая общность, которая тем или иным образом связана с Конвенцией или участвует в ее деятельности, должна получить возможность выражать в нем свое мнение. Можно было бы также создать в рамках **Интернет дискуссионную группу**;

ј) следует предусмотреть организацию **учебных семинаров/симпозиумов** для НПО, чтобы донести до этой аудитории соответствующие идеи. Опять-таки, для этой цели необходимо располагать информационными/просветительскими материалами. Такие семинары следует вести лицам, которые непосредственно участвовали в переговорах;

к) что касается **частного сектора**, то в качестве первого шага было бы целесообразным провести обсуждения или семинары с **представителями крупных ассоциаций** для обсуждения последствий применения Конвенции для этого сектора.

В. Среднесрочная деятельность (3-4 года)

17. В среднесрочной перспективе необходимо охватить все целевые группы, т.е. общественность в целом, местные власти, преподавателей, учеников и студентов и т.д. С этой целью было бы целесообразным провести семинар уже подготовленных участников, которые смогли бы **сформулировать целостную крупномасштабную стратегию**. Следует начать кампанию непосредственно перед тем, как Конвенция вступит в силу.

18. В среднесрочной перспективе необходимо также создать несколько рабочих групп, которые консультировали бы правительства стран этого региона и оказывали им содействие **в реализации технических компонентов Конвенции**. Например, хотя в Конвенции говорится об экологических базах данных, есть правительства, которые не обладают необходимым опытом в создании таких баз данных или даже в сборе таких данных. Вот почему необходимо на определенном этапе создать сеть учреждений, которые могли бы делиться своим опытом в решении этих технических вопросов.
