

Независимая оценка Орхусских Центров и Центров общественной экологической информации

ДОКЛАД

**Подготовлен
Дмитрием Скрыльниковым*
в сентябре 2008 г.**

**По заданию Бюро Координатора
экономической и экологической деятельности ОБСЕ**

Данный доклад необязательно представляет точку зрения ОБСЕ

* Дмитрий Скрыльников

Адвокат

Глава Бюро экологических исследований, г. Львов, Украина

Преподаватель экологического права и Заведующий учебно-производственной практикой
в Правовом колледже Львовского государственного университета, Украина

Исполнительный Со-директор Ассоциации экологического права стран Центральной и
Восточной Европы и новых независимых государств (GUTA Association)

Адрес для контактов:

9/6 O. Basarab str., Lviv, 79017, Ukraine

Эл. почта: DSkrylnikov@mail.lviv.ua

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДОКЛАДА

Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, была принята 25 июня 1998 г. в датском городе Орхус на 4-й Министерской конференции в рамках процесса "Окружающая среда для Европы".

Орхусская Конвенция является новым видом соглашений в сфере охраны окружающей среды, которое связывает экологические права и права человека. Она признает, что мы должны взять обязательство перед будущими поколениями. Конвенция устанавливает, что устойчивое развитие может быть достигнуто только путем привлечения к сотрудничеству всех заинтересованных сторон.

Предмет Орхусской Конвенции находится в самом центре отношений между населением и правительствами. Конвенция является не только природоохранным соглашением, но также и Конвенцией о подотчетности и прозрачности правительств, их способности реагировать на нужды общества. Орхусская Конвенция предоставляет права населению и налагает на свои Стороны и органы государственной власти обязательства, касающиеся доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию.

Устанавливая принципы "доступа к информации", "участия общественности в процессе принятия решений" и "доступа к правосудию", Орхусская Конвенция предоставляет ОБСЕ уникальный инструмент, с помощью которого можно содействовать процессам управления охраной окружающей среды на национальном уровне. Это, в свою очередь, помогает усилиям стран в решении проблем в сфере окружающей среды и безопасности.

ОБСЕ, начиная с 1999 г., работает в тесном сотрудничестве с Секретариатом Орхусской Конвенции ЕЭК ООН по продвижению ратификации и выполнения данной Конвенции государствами-участниками ОБСЕ путем организации кампаний по повышению осведомленности общественности о Конвенции, национальных и региональных семинаров и поддержку создания, функционирования и роста экологических НПО.

Начиная с 2002 г., Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (БКЭЭД) и полевые присутствия ОБСЕ оказывали содействие в создании и деятельности Орхусских Центров (ОЦ) и Центров общественной экологической информации (ЦОЭИ) в нескольких странах. На сегодняшний день ОБСЕ поддержало создание Орхусских Центров в 7

странах: Албании, Армении (9), Азербайджане (3), Беларуси, Грузии (3), Кыргызстане и Таджикистане (2). Некоторым из этих центров была оказана поддержка со стороны Инициативы в области окружающей среды и безопасности (ENVSEC), являющейся партнерством между ОБСЕ, ЮНЕП, ПРООН, ЕЭК ООН, Региональным Экологическим Центром для Европы (REC), а также НАТО в качестве ассоциированного партнера.

Учитывая растущий спрос и интерес в отношении дальнейшего укрепления "Орхусского портфеля" ОБСЕ в качестве инструмента для рассмотрения и решения проблем, связанных с экологией и безопасностью, при содействии реализации трех принципов Орхусской Конвенции, ОБСЕ/БКЭЭД дала поручение о подготовке независимой оценки Орхусских Центров/ЦОЭИ.¹

Общей целью оценки являлось получение знаний из опыта Орхусских Центров в контексте усилий, предпринимаемых ОБСЕ по повышению осведомленности общественности об экологических проблемах, а также продвижению участия различных заинтересованных сторон в принятии решений по экологическим вопросам, которые, таким образом, направлены на реализацию принципов Орхусской Конвенции.

Оценка проводилась в период с 14 апреля по 13 июня 2008 г.

Выводы и результаты оценки описаны в этом докладе. В нем представлена информация о характере, объемах и, где возможно, результативности деятельности Орхусских Центров, в национальном контексте, в рассмотрении и решении проблем, связанных с тремя принципами Конвенции, т.е. с доступом к информации, участием общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся охраны окружающей среды.

Орхусские Центры формируют широкую сеть, которая может осуществлять деятельность на региональном, национальном и местном уровнях и в состоянии выступать эффективным инструментом в содействии общему выполнению Орхусской Конвенции на всех уровнях. Эта сеть может также заниматься вопросами трансграничного характера, такими как трансграничное загрязнение, трансграничные ОВОС и др.

Орхусские Центры служат связующим звеном между правительствами и НПО в области выработки и реализации политики по охране окружающей среды. Они также предоставляют платформу для сотрудничества и формирования партнерств между НПО в решении экологических проблем.

¹ Для целей данного доклада там, где возможно, используется обобщенное наименование – Орхусский Центр (ОЦ). Оно охватывает Орхусские Центры, Орхусские Информационные Центры и Центры общественной экологической информации (ЦОЭИ).

Институциональное построение и структура управления Орхусских Центров различаются от страны к стране и даже внутри конкретной страны. Большинство из них располагаются на базе Министерств охраны окружающей среды,² в то время как некоторые другие опираются на материально-техническую поддержку со стороны НПО.

Большинство из этих Центров управляются советами, состоящими из представителей правительства и гражданского общества. Эти советы выступают главным источником экспертных знаний и руководящих указаний в отношении деятельности Орхусских Центров, они являются уникальной платформой для обмена информацией между правительствами и представителями гражданского общества.

В докладе рассматриваются различные типы институционального построения и управления, а также функции и виды деятельности Орхусских Центров. Делается вывод о необходимости выработки общего видения деятельности ОЦ и предоставляемых ими услуг. При этом, однако, должны также учитываться национальные особенности, местные условия и приоритеты. Доклад касается и вопросов устойчивости функционирования ОЦ, их отношений с правительствами, местными органами власти, НПО, международными организациями и деловыми кругами, он включает ряд рекомендаций. Таковыми рекомендациями являются:

Институциональное построение, общее управление и координационная структура

1. Роль и функции: В процессе консультаций со всеми заинтересованными сторонами следует четко определить роль и функции ОЦ. Необходимо подчеркнуть, что одной из основных функций ОЦ должно быть содействие правительствам в выполнении их обязательств, вытекающих из Орхусской Конвенции. В этой связи настоятельно рекомендуется разработать **Руководящие принципы для Орхусского Центра**, которые определяют цель ОЦ; его общие функции; виды оказываемых услуг; виды деятельности; заинтересованные стороны, которые будут вовлечены в деятельность ОЦ, их общие роли и обязанности; варианты институционального построения; кадровые требования; и возможные механизмы финансирования. Рекомендуется, чтобы

² Имеются различные наименования ведомств такого профиля в соответствующих странах, например, Государственное Агентство по охране окружающей среды и лесному хозяйству (Кыргызстан), Министерство окружающей среды, лесного хозяйства и управления водными ресурсами (Албания), Министерство охраны природы (Армения), Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов (Грузия), Министерство экологии и природных ресурсов (Азербайджан), Государственный Комитет по окружающей среде и лесному хозяйству (Таджикистан), Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды (Беларусь). Для целей этого доклада там, где возможно, используется обобщенное название – Министерство охраны окружающей среды.

эти руководящие принципы были разработаны Секретариатом ОБСЕ совместно с Секретариатом Орхусской Конвенции ЕЭК ООН и соответствующими заинтересованными сторонами на национальном уровне.

2. Национальные приоритеты и оценка потребностей: Необходимо выработать общее видение деятельности ОЦ и подходы к предоставляемым ими услугам. При этом, однако, должны также учитываться национальные особенности, местные условия и приоритеты. Рекомендуются провести оценку потребностей на уровне стран с участием соответствующих национальных и местных заинтересованных сторон, включая национальных координаторов по выполнению Орхусской Конвенции, и принимая во внимание последние доклады о ее выполнении.
3. Институциональное построение: Первоочередными функциями ОЦ в столицах стран являются предоставление легкого доступа к официальной экологической информации и облегчение ее распространения, а также создание платформы для коммуникаций и сотрудничества между государственными учреждениями, НПО и широкой общественностью. В этом отношении нынешняя практика государственных учреждений (ими, в основном, выступают министерства охраны окружающей среды), предоставляющих помещения ОЦ в столицах, представляется эффективной, так как это облегчает доступ к экологической информации и обеспечивает интерес к деятельности ОЦ и активное участие в ней со стороны государственных органов. На региональном уровне рекомендуется обеспечить активное вовлечение и «чувство собственности» со стороны региональных/местных администраций либо через размещение ОЦ на их базе, либо через вовлечение этих администраций в деятельность ОЦ в качестве их активных партнеров.
4. Размещение ОЦ на базе НПО: Орхусские Центры, размещенные на базе НПО, представляются особенно эффективными на местном уровне. Решение об создании и размещении Орхусского Центра на базе НПО следует принимать, если широкие консультации показывают, что как местные заинтересованные стороны (местные/региональные администрации, местные НПО, научные круги и общественность в целом), так и ОЦ выиграют от этого варианта. В таких случаях основная трудность, возможно, будет состоять в том, чтобы достичь консенсуса между существующими национальными/местными НПО по вопросу, на базе какого конкретного НПО разместится ОЦ.

5. "Собственность" Правительств: Орхусский Центр следует рассматривать как институт, который помогает правительствам выполнять их обязанности в рамках Орхусской Конвенции. Это потребовало бы большей интеграции ОЦ в работу министерств по охране окружающей среды и большего осознания "собственности" на них со стороны правительств, отражаемого в виде предоставления Центрам человеческих и финансовых ресурсов, своевременной и точной информации, а также в активном участии в деятельности ОЦ.
6. Кадровое обеспечение ОЦ: Важно, чтобы работники ОЦ, особенно управляющие Центрами, в тех случаях, когда ОЦ размещены на базе правительственных структур, были легко доступны населению, посвящали все свое рабочее время деятельности, связанной с ОЦ, и не имели каких-либо иных задач. Также рекомендуется, чтобы коллективы ОЦ, насколько это возможно, привлекали к своей работе специалистов по информационным технологиям, юристов и профессионалов в сфере обучения для эффективного выполнения функций ОЦ.
7. Управляющие/Консультативные Советы: Управляющие/Консультативные Советы, созданные в ОЦ в различных странах, представляются весьма эффективными механизмами для того, чтобы свести вместе представителей правительственных органов (центральных и местных), НПО и других заинтересованных сторон. Поэтому рекомендуется иметь эти механизмы во всех ОЦ, включая расположенные в регионах.
8. Вовлечение доноров: В целях информирования доноров, международных организаций и других партнеров и вовлечения их в деятельность ОЦ рекомендуется организовывать ежегодные встречи, на которых информация о достигнутых результатах и планах на будущее будет предоставляться различным заинтересованным сторонам.

Отношения с правительствами, местными органами власти, НПО, международными организациями и бизнес-сообществом

9. Отсутствие у различных заинтересованных сторон четкого понимания роли и функций ОЦ и общего взгляда на них может снизить эффективность услуг и работы ОЦ. В некоторых случаях заинтересованные стороны, такие, как НПО и представители бизнеса, не понимают, каким образом они могут использовать ОЦ

или какую поддержку они могут оказать Центрам в выполнении их задач. Поэтому настоятельно рекомендуется разработать четкие руководящие принципы, касающиеся целей и функций ОЦ.

10. В докладе отмечается, что в большинстве стран ОЦ недоиспользуются правительственными учреждениями. Важно, чтобы ОЦ также использовались и понимались другими министерствами (агентствами), а не только министерством охраны окружающей среды (например, соответствующими министерствами экономики, здравоохранения, транспорта, юстиции и т.д.). Более того, правительственные учреждения должны рассматривать ОЦ в качестве операционного инструмента правительства в выполнении положений Орхусской Конвенции и предоставлять все средства для облегчения деятельности ОЦ, в частности, путем регулярного предоставления информации по вопросам, касающимся окружающей среды.
11. Национальный координатор выполнения Орхусской Конвенции играет важную роль в объединении усилий соответствующих министерств, а также затрагиваемых и заинтересованных сторон. Настоятельно рекомендуется дальнейшее взаимодействие и сотрудничество с национальными координаторами выполнения Орхусской Конвенции.
12. Следует прилагать больше усилий в целях обеспечения участия и партнерства региональных/местных администраций и местного самоуправления в том, что касается деятельности ОЦ.
13. Учитывая тот факт, что в каждой стране имеется много развитых и опытных НПО и международных организаций, Орхусским Центрам рекомендуется более эффективно сотрудничать с этими организациями, с тем, чтобы воспользоваться их технологиями, опытом и ресурсами (например, в Азербайджане ОБСЕ поддержало проект по созданию и распространению "Зеленого пакета", который был разработан НПО "Общественный союз за устойчивое развитие". ОЦ могут получить существенную пользу от приобретенного в данном случае опыта и учебных материалов, подготовленных по результатам проекта. Аналогично ОЦ могли бы получить пользу и от различных проектов по наращиванию потенциала, которые реализовали в этих странах Региональные Экологические Центры).
14. Следует исследовать на всех уровнях (правительств, ОБСЕ, Орхусских Центров) больше возможностей установления в рамках ОЦ партнерских отношений с бизнес-сообществом (например, в

этом контексте стоило бы изучить инициативу о Глобальном соглашении ООН, <http://www.unglobalcompact.org>). При рассмотрении партнерств в частном секторе важно обратить внимание на вопрос о "конфликте интересов", и крайне важно не идти на компромиссы в отношении целей Орхусского Центра в стремлении достижения его финансовой устойчивости.

Устойчивость

Вопрос устойчивости тесно связан с институциональным построением, обязательствами правительств, партнерством с другими соответствующими заинтересованными сторонами в реализации Орхусской Конвенции, мониторинге и оценке.

15. Важно, что Орхусские Центры не только осуществляют ряд проектов или мероприятий, связанных с тремя принципами Орхусской Конвенции, а также оказывают поддержку разработке и применению соответствующих инструментов и механизмов для более эффективной реализации Орхусской Конвенции на национальном уровне. Это требует их участия в обычных официальных механизмах распространения информации. ОЦ могут также помогать правительствам в улучшении связей с общественностью, в обеспечении прозрачности процессов принятия решений и широкого участия в них различных заинтересованных сторон.
16. Как отмечено ранее, ОЦ должны в полной мере использоваться правительствами, особенно министерствами охраны окружающей среды, для выполнения Орхусской Конвенции. Например, ОЦ в Грузии оказывает содействие Министерству охраны окружающей среды в регулярном распространении информации о публичных слушаниях и выполняет функции депозитария проектов оценок воздействия на окружающую среду (ОВОС), с которыми в ОЦ может ознакомиться любая заинтересованная сторона. Там, где это уместно и имеется соответствующее решение национального органа власти, ОЦ могут также выступать в качестве администратора или предоставлять услуги в отношении своих соответствующих национальных узлов информационно-координационного портала Орхусской конвенции (the Aarhus Clearinghouse), как это происходит в случае ОЦ в Грузии.
17. Рекомендуется также, чтобы соответствующие государственные органы власти официально признали ОЦ путем принятия специальных положений (в виде устава, регламентов, приказа министра и т.д.). Такие регулирующие положения уже имеются в

отношении ОЦ в Ереване и ОЦ в Минске. Существует и иной опыт - ОЦ в Тиране был официально создан как часть Департамента информационных технологий и коммуникаций Министерства охраны окружающей среды.

18. При учреждении новых ОЦ в регионах можно использовать опыт Таджикистана в выборе НПО в Худжанде. Объявление конкурса в регионах по предоставлению услуг в качестве ОЦ могло бы помочь выбрать наилучшего кандидата для управления Центром. Такой конкурс мог бы быть также открыт для участия местных властей. (На первоначальном этапе местные власти могут нуждаться в определенном содействии в подготовке проектного предложения и заявки, но это могло бы стимулировать их к совместному несению расходов, а также к принятию на себя других обязательств, направленных на выполнение миссии ОЦ). До объявления подобного конкурса следует четко определить цели и функции ОЦ в регионе, а также основные виды его деятельности.
19. Активное вовлечение ОЦ в другие местные, национальные или международные проекты и программы (такие, как проект ОБСЕ в Армении) и партнерские отношения с НПО или региональными и международными организациями (такими, как Региональные Экологические Центры) через совместную деятельность расширяют влияние ОЦ, облегчают обмен опытом и экспертами и, следовательно, в значительной мере способствуют устойчивости ОЦ.
20. Вовлечение в работу волонтеров может обеспечить ОЦ дополнительные ресурсы и потенциал. Если подобрать и обучить подходящих людей, это может значительно сократить накладные расходы и повысить производительность.
21. Необходимо изыскивать новаторские подходы в мобилизации ресурсов в поддержку ОЦ. Например, в Таджикистане предлагается в будущем определять плату за услуги коммерческим и правительственным организациям, а также за контрактные работы (поиск информации, форматирование, анализ, проведение мониторинга, в соответствии с соглашениями с исполнителями работ). Поступающие средства использовались бы для поддержания деятельности ОЦ. В таких случаях следует обратить внимание на вопрос о "конфликте интересов", и крайне важно не идти на компромиссы в отношении целей Орхусского Центра в стремлении достижения его финансовой устойчивости. Этот вопрос может быть также рассмотрен в предлагаемых **Руководящих принципах для Орхусского Центра.**

22. ОБСЕ следует играть направляющую роль и предоставлять содействие правительствам и ОЦ в мобилизации ресурсов в поддержку ОЦ.

Кроме того, в докладе были также разработаны и предложены некоторые конкретные рекомендации относительно путей совершенствования поддержки со стороны ОБСЕ реализации положений и соответствующих принципов Орхусской Конвенции, а также относительно будущей роли и основных направлений деятельности ОЦ (см. E.7).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целях обеспечения дальнейшего улучшения работы ОБСЕ с ОЦ и укрепления роли и значимости ОЦ в решении проблем, связанных со всеми тремя принципами Орхусской Конвенции необходимо продолжать совершенствовать деятельность Центров, обеспечивать их эффективный вклад в выполнение Орхусской Конвенции.

Имеется потребность в уточнении роли и функций ОЦ, и настоятельно рекомендуется разработать четкие руководящие принципы, касающиеся целей и функций Центров. Рекомендуется, чтобы эти руководящие принципы были разработаны Секретариатом ОБСЕ совместно с Секретариатом Орхусской Конвенции ЕЭК ООН и соответствующими заинтересованными сторонами на национальном уровне.

Должны быть также приняты во внимание и некоторые другие основные потребности, такие как:

- Необходимость налаживания связей и обмена информацией между ОЦ.
- Необходимость полного использования ОЦ правительствами как инструмента в выполнении Орхусской Конвенции.
- Необходимость уделять больше внимания местным/региональным властям, местному самоуправлению и бизнес-сообществу.

- Необходимость обеспечения финансовой и технической устойчивости ОЦ.

Очень важно, чтобы ОБСЕ и ее партнеры и впредь оказывали поддержку реализации Орхусской Конвенции во всех странах, а также созданию и функционированию ОЦ/ЦОЭИ. Секретариату ОБСЕ и полевым присутствиям ОБСЕ следует предоставлять консультационную помощь и содействие правительствам и ОЦ в мобилизации ресурсов в поддержку ОЦ, помогать в обеспечении финансовой и технической устойчивости Орхусских Центров.