

**Рамочная конвенция  
по защите морской среды  
Каспийского моря**

Distr.: General  
3 December 2012  
Русский  
Original: English

**КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН  
Четвертая сессия  
Москва, 10-12 декабря 2012 г**

Пункт 8 предварительной повестки дня

## **НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТАРТЕГИИ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ОБЗОРНЫЙ ДОКУМЕНТ**

### **Записка временного Секретариата**

1. Программой работы, принятой на 2-й сессии Конференции Сторон (КС-2) Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (Тегеранская конвенция), состоявшейся в ноябре 2008 года в Тегеране, И.Р. Иран, и проектом ГЭФ/ПРООН КаспЭко, реализация которого была начата в апреле 2009 года, предусматривался пересмотр и увязывание существующих Национальных Каспийских планов действий, разработанных в рамках Каспийской экологической программы (КЭП), с целями и требованиями Стратегической программы действий Конвенции и протоколов к Тегеранской конвенции, и формирование Национальных планов действий по Конвенции (НПДК). В ходе КС-3 в Актау, Казахстан, 12 августа 2012 года, министры и высокие официальные лица Договаривающихся Сторон приняли *Стратегию вовлечения гражданского общества в охрану морской среды Каспийского моря* или *Стратегию участия общественности (СУО)* после продолжительного регионального консультационного процесса, начавшегося под эгидой КЭП.

2. Важная часть СУО относится к вовлечению гражданского общества в процесс реализации НПДК. Кроме того, на 2-м Совещании заинтересованных сторон региона Каспия, состоявшемся в мае 2009 года в Санкт-Петербурге, было выражено пожелание сформировать прочные сети гражданского сообщества на национальном уровне в каждой Прикаспийской стране. Для этого было необходимо разработать национальные стратегии участия общественности (НСУО), включая конкретные планы действий, с целью оказания содействия обеспечению адекватного участия общественности, пропаганды и обмена информацией о ходе реализации Тегеранской конвенции, а также содействия вкладу в НПДК со стороны организаций гражданского общества.

3. В письме от 10 февраля 2010 года к министрам и национальным координаторам Договаривающихся Сторон было сделано обращение представить после консультаций с

**Рамочная конвенция  
по защите морской среды  
Каспийского моря**

Distr.: General  
3 December 2012  
Русский  
Original: English

---

**КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН**  
**Четвертая сессия**  
**Москва, 10-12 декабря 2012 г**

Пункт 8 предварительной повестки дня  
соответствующими представителями гражданского общества номинанта для координации  
процесса подготовки НСУО стран и планов действий.

4. Первый прогресс в подготовке стратегий, а также процесс их подготовки был рассмотрен и обсужден в ходе Совещания заинтересованных сторон региона Каспия, состоявшемся в Алматы, Казахстан, 18 сентября 2010 года. В силу тесной взаимосвязи между вовлечением гражданского общества на национальном уровне и процессами подготовки и реализации Национальных планов действий по Конвенции, в ходе первого совещания по рассмотрению общих положений НПДК, подготовленных назначенными координаторами, состоявшемся 14 и 15 марта 2011 года в Ашгабаде, Туркменистан, было принято решение интегрировать НСУО каждой страны в соответствующие НПДК в виде отдельной главы, а также что особое внимание будет уделено участию общественности в процессе реализации НПДК.

5. Процесс подготовки НПДК представлен в документе TC/COP4/INF.4.

6. В ходе КС-3 министры и высокие официальные лица заявили, что они “отмечают важность вовлечения гражданского общества” и “подтверждают свое намерение способствовать вовлечению гражданского общества в охрану морской среды Каспийского моря через национальные Стратегии вовлечения гражданского общества в охрану морской среды Каспийского моря, являющиеся составной частью Национальных планов действий по Конвенции”. Программа работы на 2011-2012 годы, принятая в ходе КС-3, предлагала, чтобы в течение этого двухлетнего периода НСУО (включая перечень заинтересованных сторон) были одобрены и их реализация началась.

7. После проведения 2-го совещания по разработке НПДК, представители Прикаспийских государств рассмотрели 23 ноября 2011 года в Ашгабаде, Туркменистан, окончательные версии документов НСУО. Был представлен первый вариант сравнительного обзора НСУО и совещание обратилось к временному Секретариату Тегеранской конвенции подготовить обзорный документ о НСУО для информации и рассмотрения в ходе КС-4, а также в целях отчетности перед ЕС, которое оказало финансовую поддержку процессу НСУО.

8. На разных стадиях подготовки НСУО в странах проходили консультации с заинтересованными сторонами в целях интегрирования их мнений и предложений в НСУО, а также формирования сети организаций гражданского общества, которые бы приняли активное участие в будущей подготовке и реализации НПДК и интегрированных в них НСУО. Кроме того, Прикаспийские страны воспользовались возможностью, предоставленной мероприятиями в честь Дня Каспия, ежегодно проводимыми 12 августа, чтобы приступить к реализации стратегий в 2012 году на уровне общественности.

9. Конференция Сторон может пожелать:

- Приветствуют завершение подготовки Национальных стратегий участия общественности (НСУО) Договаривающихся Сторон ко времени или в связи с празднованием Дня Каспия;
- подтверждают свою приверженность содействовать и облегчению привлечения заинтересованных сторон к реализации Конвенции и Протоколов к ней;

- и обращаются к временному Секретариату с просьбой регулярно обновлять обобщающий отчет (TC/COP4/INF. 5) на основе национальных докладов Договаривающихся Сторон.

## Приложение I

**Национальные стратегии участия общественности Прикаспийских государств в  
контексте Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря  
Обзорный документ**

## 1. Вступление

Настоящий доклад представляет собой обзорный документ по Национальным стратегиям участия общественности (НСУО), разработанным каждой из пяти Прикаспийских стран для реализации одного из основных принципов Рамочной конвенции по защите морской среды Каспийского моря (Тегеранская конвенция) – участие общественности. В нем кратко представляются и сравниваются текущее положение вещей в странах, цели, правовая основа, институциональная структура и национальные приоритеты и деятельность по участию общественности в вопросах, связанных с окружающей средой.

Вовлечение общественности является важной частью эффективной системы управления окружающей средой в целом, и водными ресурсами в частности. Решения, относящиеся к использованию и управлению водными ресурсами имеют огромное влияние на социальное и экономическое благосостояние и здоровье экосистем, от которых зависят все общества. Начиная с принятия Декларации Рио в 1992 году и ее Принципа 10<sup>1</sup> права общественности на участие в вопросах, связанных с окружающей средой, нашли широкое отражение в международном законодательстве и рассматриваются как основной элемент достижения устойчивого развития в долгосрочной перспективе. Как следствие, Тегеранская конвенция включает принцип доступности информации, Статья 5 (с), и требует от Сторон стремиться «обеспечивать доступ общественности к информации о состоянии морской среды Каспийского моря, предпринятых или запланированных мерах по предотвращению, снижению и контролю загрязнения в соответствии со своим законодательством, и с учетом положений международных соглашений о доступе общественности к информации о морской среде», Статья 21 (2). Три из пяти Прикаспийских государств – Азербайджан, Казахстан и Туркменистан – также являются Сторонами Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, что накладывает дополнительные трудности, связанные с соблюдением, на эти страны, поскольку Орхусская конвенция в целом воспринимается как "наиболее амбициозное предприятие в области экологической демократии"<sup>2</sup> под эгидой ООН.

---

<sup>1</sup> Формулировка: "Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан — на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты".

<sup>2</sup> Генеральный Секретарь ООН Кофи Аннан (1997-2006 гг.).

Для реализации положений Тегеранской конвенции и Стратегической программы действий Конвенции (СПДК), которая была принята на 2-й сессии Конференции Сторон в Тегеране, И.Р. Иран, в 2008 году, Прикаспийские государства осуществили разработку Национальных планов действий по Конвенции (НПДК). Как подчеркнуто выше, общественность и прочие заинтересованные стороны должны быть активно вовлечены в реализацию НПДК с целью достижения продолжительных результатов. С этой целью и на основе Каспийской региональной стратегии по вовлечению гражданского общества странами было принято решение о разработке национальных стратегий для стимулирования участия общественности – НСУО, которые позднее было решено сделать неотъемлемой частью НПДК. Подробно процедура разработки НПДК представлена в документе TC/COP4/INF.5.

Основной целью НСУО является выявление основных приоритетов стран в отношении возможностей улучшения вовлечения заинтересованных сторон в процесс реализации Тегеранской конвенции и Протоколов к ней. Стратегии вытекают из существующего международного и национального законодательства, а также учитывают политику в отношении участия общественности и включают конкретные планы действий на национальном уровне. Также они определяют уже существующие или необходимые национальные (институциональные) механизмы совершенствования процесса вовлечения гражданского общества. Национальные заинтересованные стороны и организации гражданского общества участвовали в консультациях и были активно вовлечены в процесс подготовки НСУО, которые также служат цели формирования и укрепления национальных сетей сотрудничества.

Окончательные версии стратегий стран были представлены общественности в ходе мероприятий по повышению осведомленности, связанных с проведением «Дня Каспия» 12 августа, днем вступления в силу Тегеранской конвенции. Процессу разработки НСУО было оказана финансовая поддержка со стороны Европейского Союза.

## **2. Общая структура и текущее положение вещей**

Пять НСУО прикаспийских стран либо представляют собой раздел, либо, как в случае Ирана, полностью интегрированы в НПДК, принимавшихся на высоком политическом уровне в странах, что в свою очередь также придает деятельности по участию общественности значительный вес при реализации Тегеранской конвенции. В целом стратегии структурированы схожим образом. Описательная часть представляет контекст, текущее положение вещей, институциональную структуру и механизмы участия общественности в стране, а также цели и правовую основу стратегии. Другая часть – это конкретный план приоритетных мероприятий, предоставленный в форме таблицы и указывающий ожидаемые за определенный промежуток времени результаты.

НСУО Азербайджана освещает текущую ситуацию с участием общественности в природоохранных вопросах не в описательной части, а контексте прочих разделов своей стратегии.

В целях подготовки НСУО в Иране проведенный опрос для определения текущих условий для участия общественности в трех прибрежных провинциях выявил, что в регионе

существует множество активных и способных экологических НПО, сильные местные муниципалитеты и экологически ориентированный частный сектор. Тем не менее, уровень осведомленности о вопросах окружающей среды у общественности в целом невысокий и что деятельность, направленная на повышение осведомленности, преимущественно осуществляется правительственными органами. Более того, присутствует нехватка финансовых средств для обеспечения координации правительственных и неправительственных организаций и что существуют законодательные препятствия для регистрации и функционирования НПО. Рекомендации по преодолению этих проблем отражены в предлагаемых Ираном мероприятиях по участию общественности.

В НСУО Казахстана приводится заключение, что последние стандарты в отношении привлечения гражданского общества к вопросам окружающей среды установлены после ратификации страной Орхусской конвенции, включая три основных элемента – доступ к экологической информации, участие в процессе принятия решений и доступ к правосудию по экологическим вопросам. Эти элементы нашли свое воплощение в национальном законодательстве, и была принята концепция долгосрочного развития гражданского общества, в результате которой к настоящему времени в стране функционирует порядка 500-700 экологических НПО. Несмотря на того, что политические условия сформированы, ощущается нехватка эффективного законодательства и экологической осведомленности широкой общественности. В НСУО далее говорится, что к настоящему времени вовлечение общественности ограничено всего лишь участием в совещаниях политического характера без интеграции общественности в процесс принятия решений, что частично происходит из-за отсутствия технического потенциала у НПО и согласованности в их деятельности.

В российской Федерации гражданам предоставлено конституционное право на здоровую окружающую среду, вследствие чего, граждане имеют право образовывать экологические НПО с целью защиты этого. В ходе подготовки НСУО было выявлено, что в трех прикаспийских области/республиках осуществляют свою деятельность множество экологически ориентированных НПО, чьи задачи включают от повышения осведомленности, научной экспертизы, технического тренинга до поддержки управлению охраняемыми территориями. В НСУО приводится оценка, что организации гражданского общества обладают требуемым потенциалом для содействия в реализации государственной политики в области окружающей среды в Каспийском регионе, на который они опираются.

В Туркменистане существует небольшое число направляемых государством общественных объединений, деятельность которых включает экологическую экспертизу и нацелена на вовлечение общественности в проведение политики по вопросам окружающей среды. Среди упомянутых объединений наиболее важным является Общественное объединение охраны природы в Туркменистане, в котором порядка 26 000 членов и отделение которого на Каспии в Балканском велаяте сотрудничает с органами власти и бизнесом, осуществляющими свою деятельность на побережье.

### **3. Цели и правовая основа**

Цели, определенные в пяти НСУО можно кратко суммировать следующим образом: 1) улучшение условий и правовых рамок участия общественности, 2) повышение уровня осведомленности об окружающей среде у общественности, 3) увеличение потенциала участия общественности у правительственных структур и организаций гражданского общества, и 4) поощрение более тесного сотрудничества между правительственными структурами и организациями гражданского общества и между самими общественными заинтересованными сторонами. Иран также в качестве цели подробно указал на совершенствование участия в процессах принятия решений в отношении окружающей среды. Казахстан усилил свои цели через стремление к принципам участия общественности.

Все Прикаспийские государства в целом отмечали положения Тегеранской конвенции, своего национального законодательства, СПДК и Региональной стратегии участия общественности в качестве исходных документов для своих НСУО. За исключением Ирана и Азербайджана страны также прямо ссылались на Орхусскую конвенцию и ее три основных элемента. Поскольку Азербайджан является Стороной Орхусской конвенции этот пропуск выглядит неожиданным и в связи с деятельностью по участию общественности в рамках Тегеранской конвенции должны быть установлены. Иран не указал ссылок на любое существующее национальное законодательство или политику по участию общественности, которые было бы интересным изучить, поскольку слабый правовой статус НПО отмечался в качестве одного из препятствий для участия общественности.

#### **4. Институциональные механизмы для обеспечения участия общественности**

Одним из ключевых элементов для обеспечения долгосрочного участия общественности является формирование устойчивых институциональных механизмов на региональном, национальном и местном уровнях, которые могут предоставить заинтересованным сторонам возможность быть вовлеченными в подготовку и реализацию природоохранной политики на регулярной основе.

НСУО Азербайджана не ссылается на любой подобный существующий национальный механизм, но в одном из предложенных мероприятий предусматривает учреждение «Гражданского форума» на национальном и местном уровнях, в котором общественные заинтересованные стороны будут обладать возможностью быть вовлеченными в подготовку и реализацию природоохранной политики и осуществлять сотрудничество с правительственными ведомствами в этой связи.

Иран также не ссылается на существующие национальные механизмы. Тем не менее, НСУО предусматривает конкретную деятельность по формированию институциональных структур для участия общественности. Она предполагает проведение двухгодичных конференций мэров прибрежных населенных пунктов с целью формирования и укрепления сети прибрежных муниципалитетов и для повышения степени их вовлеченности в реализацию Тегеранской конвенции и протоколов к ней. Более того, в ней запланировано развитие национальных Групп диалога заинтересованных сторон для улучшения координации между заинтересованными сторонами и также, со временем, для совместного использования опыта на Каспийском региональном уровне. Стратегия также

предусматривает обучение представителей власти и обеспечение их финансовыми средствами для лучшей координации с организациями гражданского общества, хотя и не указывается в каком случае и в какой форме будут учреждаться поддерживающие институциональные структуры для этого.

Казахстан уже учредил «Гражданский форум», служащий национальной платформой сотрудничества правительственных и неправительственных организаций и проводящий консультации регулярно. В дополнение, казахская НСУО предусматривает определенный объем мероприятий для учреждения и укрепления институциональных механизмов для участия общественности. Сотрудничество между правительственными и общественными организациями планируется усилить через создание общественных советов, консультативных органов и комитетов на всех уровнях власти. Будет укреплена национальная платформа сотрудничества и определены механизмы для мониторинга политики правительства организациями гражданского общества. Кроме того, стратегия предусматривает улучшение существующей сети организаций гражданского общества.

В Российской Федерации на национальном уровне учреждена «Общественная палата». НСУО не рассматривает ее функции. Это государственный орган с 126 членами, задачей которых является анализ законопроектов и мониторинг деятельности парламента, правительства и его органов. Она схожа с комитетом по надзору и наделена консультативными правами. В соответствии с выявленными потребностями для эффективного участия общественности в каспийском регионе стратегия предусматривает некоторые институциональные механизмы: укрепление сети общественных заинтересованных сторон в прикаспийских области/республиках с установленными приоритетами работы для реализации Конвенции и протоколов к ней; стимулирование трехсторонних партнерств между бизнесом, общественностью и властными структурами и для этого учреждение общественных советом/палат на региональном и местном уровнях, а также развитие механизмов совершенствования процессов общественных слушаний в целях привлечения общественности к процессу принятия решений.

В Туркменистане была учреждена Межведомственная государственная комиссия по обеспечению выполнения обязательств, вытекающих из конвенций и программ ООН по окружающей среде, в деятельность которой вовлечены основные министерства и правительственные департаменты. Тем не менее, в стратегии признается, что в особенности реализация Орхусской конвенции остается сложной, и что до сих пор не ясно как эти предоставленные права могут быть интегрированы в национальную политику в области окружающей среды. НСУО остается на общем уровне, когда в ней предлагается выявить пути сотрудничества между общественными заинтересованными сторонами и правительственными структурами и создать сильные региональные партнерства общественных объединений в целях реализации Конвенции и протоколов к ней.

## **5. Приоритетная деятельность для обеспечения участия общественности**

В целях достижения целей НСУО Прикаспийские страны разработали приоритетные мероприятия, представленные в табличной форме. Основные области деятельности для улучшения участия общественности в реализации Тегеранской конвенции, определенные

странами, помимо представленных выше институциональных механизмов, могут быть суммированы следующим образом:

- деятельность по совершенствованию доступа к информации об окружающей среде, такой как подготовка докладов о состоянии окружающей среды или учреждение реальных или виртуальных информационных/образовательных центров;
- наращивание потенциала правительственных и неправительственных организаций, а также частного предпринимательства;
- деятельность по повышению осведомленности, как например проведение Дня Каспия или тренинги для СМИ;
- стимулирование образования и науки в области окружающей среды;
- деятельность общественных заинтересованных сторон на региональном уровне, как например участие в совещаниях по Тегеранской конвенции и оказание поддержки Каспийскому центру экологической информации (КЭИЦ); и
- участие в процессе принятия решений, в особенности в процедурах оценки воздействия на окружающую среду.

В последующем анализе стран будут обсуждаться только отклонения от вышеуказанных основных направлений или других особенностей отдельных НСУО.

Деятельность, представленная Азербайджаном, в основном сфокусирована на доступе к информации, повышении осведомленности и экологическом образовании. Несмотря на то, что большая часть деятельности достаточно конкретная, зачастую отсутствует долгосрочная, устойчивая перспектива в отношении улучшения участия общественности. Более важно, что деятельность не нацелена на участие в процессе принятия решений, что вызывает удивление поскольку, как было отмечено ранее, Азербайджан является Стороной Орхусской конвенции. Только одно мероприятие общего характера предусматривает разработку новых программ участия общественности при необходимости. Но некоторые из этих можно было бы включить уже в нынешнюю стратегию. Кроме того, НСУО не предусматривает ни деятельность по укреплению национальных сетей общественных заинтересованных сторон, ни усиление вовлеченности заинтересованных сторон на региональном конвенционном уровне. Временные рамки и информация о ведомствах, принимающих участие в деятельности, приводится, но остается общей.

Структура НСУО Ирана явно направлена на обязательства по Тегеранской конвенции и СПДК. В частности, предусмотренные мероприятия плотно интегрированы в реализацию всего НПДК, так как стратегия также определяет для какого из направлений деятельности по реализации НПДК выигрышно улучшение участия общественности. Перечень деятельности НСУО конкретный и всесторонний. Он предусматривает достижение индикаторов и именуется ведомства в отношении каждого из видов деятельности. В дополнение к основным областям указанным выше, Иран также предусматривает деятельность в поддержку эко-туризма и возрастание применения систем экологического менеджмента (СЭМ, здесь ISO 14000), а также программ микрогрантов для специфических проектов организаций гражданского общества. Тем не менее, по некоторым причинам стратегия по определению исключает живой интерес общественности в деятельности на дне моря, хотя такая деятельность может иметь

продолжительное воздействие на морскую среду и последствия для получения средств к существованию.

НСУО Казахстана содержит подробные и целеустремленные мероприятия по повышению уровня участия общественности, включая достижение индикаторов, которые также четко направляются реализацией требований, предусмотренных Орхусской конвенцией. Схожим с Ираном образом, добавляя к выше представленным основным областям деятельности, Казахстан предусматривает учреждение фонда микрогрантов и разработку программ стимулирования экотуризма и применения СЭМ.

Российская Федерация предприняла подробный и четкий анализ заинтересованных сторон и конкретные мероприятия, в частности, направлены на исполнителей в трех прикаспийских области/республиках. Помимо выше представленных основных областей НСУО также нацелена на поддержку процесса развития экотуризма, но не включает деятельности по улучшению доступа общественных заинтересованных сторон к информации об окружающей среде.

Деятельность, предусмотренная стратегией Туркменистана, предусматривает отражение всех основных областей деятельности по улучшению участия общественности в реализации Тегеранской конвенции и протоколов к ней. Тем не менее, в особенности в ключевых областях, таких как наращивание потенциала и участие общественности в процессе принятия решений НСУО остается слишком обобщенной и уклончивой. Хотя индикаторы достижения, источники финансирования и временные рамки для осуществления мероприятий определены, в целом они остаются слишком широкими для безотлагательного и эффективного действия.

Общей чертой планов приоритетных действий всех стран по улучшению участия общественности является то, что они в целом не содержат четких индикаторов мониторинга, конкретных временных рамок для реализации и предварительных смет расходов на деятельность.

## **6. Выводы**

Культура вовлечения гражданского общества Прикаспийских государств в деятельность, в частности, связанную с вопросами окружающей среды, находится все еще на ранних стадиях развития. Подход к тому, как достичь более мощного участия общественности естественно различается от страны к стране, завися от уже достигнутого страной прогресса, и от статуса ратификации прочих международных соглашений, касающихся участия общественности, таких как Орхусская конвенция. Так как НСУО интегрированы в национальные планы реализации Тегеранской конвенции, НПДК, принимаемых на высоком национальном уровне, участие общественности в вопросах, касающихся окружающей среды, в регионе получит значительное внимание со стороны лиц, принимающих решение и определяющих политику.

Следующее будет иметь особое отношение к реализации Тегеранской конвенции в предстоящие годы: 1) укрепление правовой и институциональной основы участия общественности, 2) улучшение доступа к информации об окружающей среде, 3)

наращивание потенциала правительственных и неправительственных организаций и 4) укрепление национальных и региональных сетей общественных заинтересованных сторон, для которых соответствующее финансирование будет предусмотрено. Эти приоритеты охватываются большинством стратегий стран. Хотя и не обязательство в рамках Тегеранской конвенции, привлечение общественности к процессу принятия решений, в частности в рамках процедур оценки воздействия на окружающую среду, как это отражено в НСУО Ирана, Казахстана, Российской Федерации и Туркменистана, окажет мощный эффект на формирование общественного владения процессом принятия решений и формулирования политики, затрагивающих окружающую среду.

Несмотря на некоторые указанные выше недостатки, осуществление мероприятий, запланированных в рамках НСУО, предоставит возможность региону сделать важный шаг по пути применения Принципа 10 Декларации Рио по участию общественности как необходимого условия продолжающегося устойчивого развития.