

**Европейская экономическая комиссия**

Совещание Сторон Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды

Рабочая группа Сторон**Восьмое совещание**

Женева, 16–18 декабря 2020 года

Пункт 8 b) ii) предварительной повестки дня

Подготовка к четвертой сессии Совещания Сторон**Протокола: подготовка по существу:****Декларация****Проект декларации об экологической демократии
в интересах устойчивого, инклюзивного
и обеспечивающего сопротивляемость развития*****Подготовлен Президиумами Совещаний Сторон Конвенции
и Протокола к ней***Резюме*

Настоящий документ содержит проект декларации, подлежащий рассмотрению Совещаниями Сторон Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), и Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей на совместном сегменте (запланированном на октябрь 2021 года). Он был подготовлен Президиумами этих двух Совещаний Сторон под руководством Председателей Президиумов.

Проект декларации представляет собой короткий и целенаправленный документ, ориентированный на вопросы политики, цель которого заключается в сообщении основных идей относительно роли Орхусской конвенции и Протокола к

* Публикация настоящего документа была запланирована после стандартной даты публикации в связи с дополнительным временем, которое потребовалось Сторонам, заинтересованным субъектам и двум Президиумам для завершения консультаций по этому документу.



ней в деле поощрения устойчивого, инклюзивного и обеспечивающего сопротивляемость развития и обязательств Сторон Конвенции и Протокола в этом отношении. Ожидается, что все конкретные вопросы существа, касающиеся функционирования Конвенции и Протокола, будут решаться с помощью соответствующих решений Совещаний Сторон, а не посредством декларации.

Документ был предоставлен Сторонам обоих договоров и всем заинтересованным субъектам для представления замечаний, при этом крайний срок для получения ответов был установлен на 15 ноября 2020 года. Национальным координационным центрам Конвенции и Протокола было рекомендовано согласовать свои замечания по документу и представить их секретариату в одном сводном документе по каждой Стороне. Впоследствии этот документ был пересмотрен Президиумами с учетом полученных замечаний и представляется для рассмотрения восьмому совещанию Рабочей группы Сторон Протокола (16–18 декабря 2020 года), а также предоставляется Сторонам и заинтересованным субъектам для второго раунда представления замечаний. Затем проект документа будет пересмотрен для его представления двадцать пятому совещанию Рабочей группы Сторон Конвенции (запланированному на весну 2021 года). Затем документ будет вновь пересмотрен двумя Президиумами в свете полученных замечаний и представлен Совещаниям Сторон для рассмотрения на их совместном сегменте высокого уровня (запланированном на октябрь 2021 года).

I. Введение

1. Мы, министры и главы делегаций Сторон и сигнатариев Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), и Протокола к ней о регистрах выбросов и переноса загрязнителей совместно с представителями других государств, международных, региональных и неправительственных организаций (НПО), парламентариями и другими представителями гражданского общества всего региона Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) и других регионов, собравшись вместе на седьмую сессию Совещания Сторон Конвенции и четвертую сессию Совещания Сторон Протокола, заявляем нижеследующее.

2. Мы напоминаем о нашем обязательстве, взятом в рамках Будванской декларации «Экологическая демократия в интересах нашего устойчивого будущего» (ECE/MP.PP/2017/16/Add.1-ECE/MP.PRTR/2017/2/Add.1), поощрять экологическую демократию и ее ключевые компоненты, а именно доступ к экологической информации, участие общественности и доступ к правосудию, в регионе ЕЭК и за его пределами, в качестве важнейших предпосылок для построения устойчивого будущего для нынешнего и будущих поколений.

3. Мы признаем важнейшую роль Орхусской конвенции и Протокола к ней в предоставлении общественности конкретных прав на доступ к информации, участие в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Благодаря этой своей роли данные договоры обеспечили ощутимые позитивные изменения во всем регионе ЕЭК и за его пределами. Эти изменения имеют многочисленные положительные последствия не только для охраны окружающей среды, но и для социальных и экономических аспектов жизни людей.

4. Основная цель Конвенции и Протокола к ней, в частности, содействие защите права каждого человека нашего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благополучия, приобретает сегодня еще большее значение. Несмотря на значительные достижения, во многих странах по-прежнему существуют серьезные проблемы. Мы отмечаем, что некоторые правительства приняли меры по ограничению гражданских свобод в отношении экологических вопросов.

5. Кроме того, многие правительства отреагировали на пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19) путем объявления чрезвычайного положения и принятия многочисленных мер по борьбе с распространением вируса, которые часто включали ограничения в отношении свободы собраний и свободы передвижения. Следовательно, эти меры могут отрицательно сказаться на правах общественности в отношении доступа к информации, участия в принятии решений и доступа к правосудию, в том числе по вопросам, касающимся окружающей среды. В то же время ряд правительств предприняли усилия по поиску адекватных решений, таких как продление сроков рассмотрения дел в суде или более широкое использование электронных средств.

6. Мы отмечаем, что территориально-пространственное планирование и крупномасштабные инфраструктурные проекты оказывают существенное влияние на жизни тысяч людей в разных странах и регионах. Такие проекты создают новые возможности для занятости, путешествий и экономического роста в целом. В то же время они оказывают значительное воздействие на экосистемы, а также на здоровье и благополучие людей. Нередко они становятся причиной значительного давления на окружающую среду, например в результате выбросов парниковых газов, образования отходов и других форм загрязнения. Кроме того, они могут активно менять природные среды обитания и влиять на биоразнообразие. Против этих проектов обычно выступают люди, обеспокоенные их потенциальным воздействием на окружающую среду. Это может вылиться в социальный конфликт и политические волнения, которые могут привести к тому, что люди будут жить под угрозой притеснений или даже в

страхе за свою жизнь. В этой связи крайне важно обеспечить полноценный учет и решение экологических и социальных проблем уже на самых первых этапах территориально-пространственного планирования и разработки концепций проектов, а также при продлении сроков и пересмотре и обновлении условий эксплуатации существующих объектов.

II. Орхусская конвенция и Протокол к ней как инструменты совершенствования развития инфраструктуры и территориально-пространственного планирования

7. Мы отмечаем, что крупномасштабные инфраструктурные проекты, такие как автомобильные и железные дороги, аэропорты, электростанции и трубопроводы, обеспечивают доступ к услугам и экономическим возможностям; они могут помочь улучшить условия жизни и благополучие людей, а также усилить социальную интеграцию и подключение к различным услугам. Таким образом, они играют важную роль в поддержке реализации прав и основных свобод общественности.

8. В то же время такие проекты и территориально-пространственное планирование в целом оказывают комплексное воздействие на окружающую среду, затрагивающее различные компоненты систем Земли: атмосферу, гидросферу, геосферу и биосферу. Они также оказывают влияние на ряд социальных вопросов, связанных с правами общественности, таких как перемещение, землевладение, культурное наследие, права коренных народов, гендерное равенство, занятость, общественное здравоохранение и безопасность и защищенность. Поэтому к развитию инфраструктуры и территориально-пространственному планированию следует применять подход, основанный на знаниях и правозащитных социальных гарантиях, с тем чтобы гарантировать, что они приносят пользу всем, никого не забывая, и уважают права человека. Обеспечение транспарентности и верховенства права, инклюзивного, транспарентного и эффективного участия общественности в процессе принятия решений, а также адекватных и эффективных средств правовой защиты на протяжении всего процесса планирования и развития имеет в этом отношении первостепенное значение.

9. Мы признаем далее, что территориально-пространственное планирование — это нечто большее, чем просто технический инструмент. Оно должно предусматривать комплексный и основанный на широком участии процесс принятия решений, учитывающий конкурирующие интересы и связанный с общим видением, общей стратегией развития и национальной, региональной и местной политикой в области развития. Кроме того, оно представляет собой один из ключевых компонентов обновленной парадигмы территориального управления, которая поощряет демократию, участие и инклюзивность, транспарентность и подотчетность в целях обеспечения устойчивого развития и качества территории¹.

10. В этом отношении мы подчеркиваем важную роль Конвенции и Протокола в поощрении транспарентности и эффективного и инклюзивного участия общественности в принятии решений по политике, планам и проектам, связанным с крупной инфраструктурой и территориально-пространственным планированием, в том числе в трансграничном контексте, а также в обеспечении верховенства права в этих сложных условиях. Мы призываем Стороны поощрять использование регистров выбросов и переноса загрязнителей в качестве инструмента содействия устойчивому

¹ «Городское и территориально-пространственное планирование представляет собой один из основных компонентов обновленной парадигмы городского управления, который поощряет демократию, участие и инклюзивность, транспарентность и подотчетность на местном уровне в целях обеспечения устойчивого городского развития и качества территории». См. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), *Международные руководящие принципы городского и территориального планирования* (2015 год, Найроби), стр. 8.

планированию и политике в области здравоохранения, а также реагирования на необходимость и возможности укрепления условий осуществления таких проектов в целях предотвращения или, по крайней мере, сведения к минимуму потенциальных рисков для окружающей среды и здоровья. Например, картографическая визуализация географического местоположения зарегистрированных источников выбросов загрязняющих веществ облегчает определение подходящих мест для реализации инфраструктурных проектов. Планы и проекты, оказывающие негативное воздействие на землепользование, должны осуществляться только в тех случаях, когда социально-экономические выгоды перевешивают негативные последствия, в том числе для климата и окружающей среды.

Поддержка региональных и глобальных обязательств

11. Задача создания и обеспечения устойчивой инфраструктуры на должном уровне занимает центральное место в глобальных усилиях по обеспечению устойчивости. Во многих основных международных документах, таких как Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года² и Парижское соглашение, инфраструктура определена в качестве одного из ключевых инструментов обеспечения инклюзивной, «зеленой» и устойчивой экономики.

12. Мы признаем, что эффективное осуществление Конвенции и Протокола содействует реализации ряда региональных и глобальных инициатив и обязательств, в частности: Повестки дня на период до 2030 года; резолюции 4/5 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде об устойчивой инфраструктуре³, в которой признается центральное место инфраструктуры в Повестке дня на период до 2030 года; резолюции 4/19 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде о регулировании полезных ископаемых⁴, в которой рассматриваются такие вопросы, как экологические риски, риски, связанные с правами человека, и риски, связанные с конфликтами в горнодобывающей промышленности; «Европейского зеленого курса», в рамках которого признается важность «умной инфраструктуры» и «нулевого загрязнения» в экономике замкнутого цикла; решений в контексте Конвенции о биологическом разнообразии, призывающих к принятию срочных мер, в частности по обеспечению безопасности и сохранению разнообразия жизни на планете; обязательств, касающихся устойчивой к изменению климата инфраструктуры, в соответствии с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата; Новой программе развития городов⁵ и обязательств по повышению готовности к стихийным бедствиям и укреплению управления рисками стихийных бедствий в соответствии с Сендайской рамочной программой по уменьшению опасности стихийных бедствий на 2015—2030 годы. Кроме того, непосредственное отношение к вышеупомянутым вопросам имеют резолюции Совета по правам человека 37/8 о правах человека и окружающей среде⁶, 40/11 о признании вклада защитников экологических прав человека в осуществление прав человека, охрану окружающей среды и устойчивое развитие⁷ и 42/21 о защите прав работников, подвергающихся воздействию опасных веществ и отходов⁸.

13. В этом отношении мы приветствуем принятие Регионального соглашения о доступе к информации, участии общественности и правосудии по вопросам, касающимся окружающей среды, в Латинской Америке и Карибском бассейне (Соглашение Эскасу) и подтверждаем наше обязательство пропагандировать

² Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (A/RES/70/1).

³ UNEP/EA.4/Res.5.

⁴ UNEP/EA.4/Res.19.

⁵ Резолюция 71/256 Генеральной Ассамблеи о Новой программе развития городов (A/RES/71/256); и A/CONF.226/4, приложение. Дополнительную информацию можно найти по адресу <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.

⁶ A/HRC/RES/37/8.

⁷ A/HRC/RES/40/11.

⁸ A/HRC/RES/42/21.

Орхусскую конвенцию, Протокол к ней и их принципы на протяжении всего периода осуществления Повестки дня на период до 2030 года и других региональных и глобальных обязательств в сотрудничестве с правительствами, международными и неправительственными организациями, орхусскими центрами, частным сектором, научными кругами и другими заинтересованными субъектами.

Повестка дня на период до 2030 года

14. Мы признаем, что устойчивые и обеспечивающие сопротивляемость инфраструктура и территориально-пространственное планирование прямо или косвенно влияют на достижение всех Целей в области устойчивого развития, в частности Цели 9 (промышленность, инновации и инфраструктура) и Цели 11 (устойчивые города и общины). Другими соответствующими Целями являются Цель 3 (обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию), Цель 13 (борьба с изменением климата) и Цель 15 (защита и восстановление экосистем суши). Мы подчеркиваем, что Цель 16 (мир, правосудие и эффективные учреждения)⁹ имеет ключевое значение для успешного достижения всех Целей.

15. Орхусская конвенция и Протокол к ней обеспечивают надежные механизмы для оказания помощи странам в достижении Целей в области устойчивого развития за счет обеспечения выполнения обязательств в отношении доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию по широкому кругу вопросов, затрагивающих окружающую среду, включая здоровье населения.

Климат и биоразнообразие

16. Мы подчеркиваем, что инфраструктура и территориально-пространственное планирование должны предусматривать решения, благоприятные для окружающей среды, которые предоставляют возможности для ограничения и смягчения последствий изменения климата и утраты биоразнообразия и в то же время повышают сопротивляемость самой инфраструктуры, улучшая предоставление услуг и принося пользу экономике и общинам в долгосрочной перспективе. Поскольку инфраструктура в каждом секторе оказывает воздействие на климат и биоразнообразие, необходимо задействовать широкий круг заинтересованных субъектов на протяжении всего цикла планирования и развития инфраструктуры. Для укрепления межсекторальных связей и применения подхода «системы систем» необходимы учреждения и механизмы управления, поддерживающие междисциплинарное сотрудничество и координацию на различных политических уровнях (субнациональном, национальном, региональном, международном). Участие общественности и многосторонние консультации должны быть включены в этот процесс на различных его этапах для обеспечения того, чтобы инфраструктура предоставляла услуги, действительно приносящие пользу обществу инклюзивным образом.

Инициатива «Пояс и путь»

17. Мы отмечаем, что подавляющее большинство Сторон Орхусской конвенции и Протокола участвуют в инициативе «Пояс и путь», трансконтинентальной долгосрочной политической и инвестиционной программе, направленной на развитие инфраструктуры и ускорение экономической интеграции стран, расположенных вдоль исторического Шелкового пути. Решающее значение имеют гарантии, обеспечиваемые национальным законодательством, международными соглашениями и финансовыми инструментами и инструментами обеспечения соблюдения. Мы призываем Стороны обеспечить полное соблюдение обязательств по этим договорам при осуществлении Инициативы «Пояс и путь».

⁹ В частности, задачи 16.3, 16.7 и 16.10 Целей устойчивого развития.

III. Путь в будущее

18. Мы подтверждаем, что, преследуя цель быстрого разворота экономики на новый курс, решения в области инфраструктуры не должны игнорировать требования прозрачности или инклюзивные процессы, подрывать гарантии защиты окружающей среды или приводить к возникновению неприемлемого уровня задолженности.

19. В то же время никакое физическое строительство не должно ставить под угрозу экосистемы и биоразнообразие или нарушать права человека. Для снижения риска нарушения функционирования производственно-сбытовых цепочек инфраструктурные системы должны обеспечивать решения, уважающие культурное наследие и разнообразие, признающие потребности различных групп¹⁰, учитывающие нормы и принципы охраны природы¹¹ и использующие устойчивые технологии и местные¹² и устойчивые материалы для повышения эффективности использования ресурсов и создания рабочих мест на местном уровне.

20. Мы призываем Стороны Конвенции ратифицировать поправку о генетически измененных организмах, чтобы обеспечить ее вступление в силу в качестве эффективного инструмента поощрения прав общественности на устойчивое управление земельными ресурсами.

21. Мы обязуемся создать благоприятную нормативно-правовую и институциональную базу, обеспечивающую эффективный доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию в качестве ключевых компонентов развития инфраструктуры и территориально-пространственного планирования; обеспечивающую, чтобы разработчики и планировщики играли поддерживающую роль в соблюдении этих компонентов, и поощряющую развитие партнерских связей, консультативных механизмов и форумов в целях активизации диалога по вопросам политики в области развития.

22. Мы с удовлетворением отмечаем солидные результаты аналитической работы, связанной с развитием Протокола в последний межсессионный период. Мы будем стремиться к тому, чтобы Протокол и его осуществление соответствовали текущим разработкам и технологическим возможностям, связанным с регистрами выбросов и переноса загрязнителей, в целях удовлетворения растущего спроса на легкодоступную информацию.

23. Мы обязуемся содействовать цифровизации и модернизации систем экологической информации, максимально используя открытые данные и регистры выбросов и переноса загрязнителей, и применять наилучшие имеющиеся цифровые технологии для обеспечения эффективного доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

24. Мы отмечаем необходимость постоянного развития экологического образования, повышения квалификации и переподготовки кадров с учетом новых тенденций и условий.

¹⁰ «Городское и территориально-пространственное планирование представляет собой важнейшую инвестицию в будущее. Оно является залогом повышения качества жизни и успешного осуществления процессов глобализации, в рамках которых обеспечивается уважение культурного наследия и культурного разнообразия, а также признание особых потребностей различных групп населения». См. ООН-Хабитат, *Международные руководящие принципы городского и территориального планирования*, стр. 14.

¹¹ Природоохранные решения, которые определены Международным союзом охраны природы, как действия по защите, устойчивому управлению и восстановлению природных и измененных экосистем, которые содействуют решению социальных задач, обеспечивая благополучие человека и выгоды в плане биоразнообразия. См. URL: <http://www.iucn.org/theme/nature-based-solutions>.

¹² См. задачу 11.с Целей в области устойчивого развития.

25. Мы обязуемся защищать права общественности в соответствии с Конвенцией и Протоколом к ней с самого начала и на протяжении всего цикла планирования и развития инфраструктуры (планирование, проектирование, финансирование, строительство, эксплуатация и вывод из эксплуатации) и обеспечивать, чтобы она отвечала потребностям конечных пользователей (включая потребности, связанные с гендерной проблематикой, и потребности лиц с инвалидностью, молодежи, коренных народов и других обездоленных и уязвимых групп населения). Выявление экологических и социальных рисков и соответствующие меры по их снижению наиболее эффективны на самых ранних этапах, когда изучение и повторное рассмотрение вариантов является наиболее затратоэффективным и технически и политически осуществимым. Участие общественности на ранних этапах помогает выявить как можно больше потенциальных рисков и последствий и избежать конфликта на более поздних этапах цикла развития.

26. Мы встревожены серьезной ситуацией, связанной с преследованиями и притеснениями защитников окружающей среды в регионе ЕЭК и за его пределами, что зачастую связано с развитием инфраструктуры. Мы признаем существующие проблемы, такие как боязнь сообщать о подобных случаях, безнаказанность и трудности с раскрытием личности тех, кто стоит за отдачей приказов и совершением таких актов. Мы обязуемся создавать и поддерживать безопасные и благоприятные условия, позволяющие представителям общественности в полной мере осуществлять свои права в соответствии с Орхусской конвенцией и Протоколом к ней.

27. Мы признаем, что пандемия стала серьезным испытанием для осуществления прав общественности. Мы подчеркиваем, что в таких обстоятельствах крайне важно не только поддерживать, но и укреплять осуществление прав, провозглашенных в Орхусской конвенции и Протоколе к ней. Эти права являются краеугольными камнями экологической демократии и имеют решающее значение для защиты права каждого человека нынешнего и будущих поколений на жизнь в условиях, отвечающих интересам его здоровья и благополучия. Они поддерживают управление и подотчетность и способствуют более эффективному принятию решений по экологическим вопросам. Они поощряют инновационные решения и облегчают учет ключевых местных знаний. Кроме того, они формируют общественный консенсус по экологическим вопросам и обеспечивают заинтересованность общественности в используемых подходах и решениях, что также ведет к повышению социальной сплоченности и укреплению общин. Более того, они способствуют укреплению доверия к решениям властей. Кроме того, поддержание сильной экологической демократии и учет экологических проблем при разработке восстановительных мер поможет нам проложить путь к устойчивому, экологически жизнеспособному, социально приемлемому и здоровому экономическому развитию.

28. Мы подтверждаем нашу приверженность оказанию поддержки обучению и укреплению потенциала органов власти, общин и общественности в целях расширения их возможностей в плане полной реализации прав, закрепленных в Конвенции и Протоколе. В тех местах, где возможности ограничены, мы обязуемся укреплять местные органы власти и обеспечивать, чтобы лица и группы лиц, находящиеся в уязвимом положении, и общины могли участвовать в принятии решений, которые влияют на их жизнь и благополучие. Мы признаем важное значение организационно-партнеров в деле укрепления потенциала для осуществления Конвенции и Протокола к ней на национальном и местном уровнях и в деле поощрения субрегионального сотрудничества. Эффективное участие гражданского общества, в том числе НПО, научных кругов и других заинтересованных субъектов, значительно укрепляет и дополняет способность правительств решать эти проблемы. Эти заинтересованные субъекты также играют ключевую роль в обеспечении подотчетности правительств. Следовательно, крайне важное значение имеют доступ к информации и диалог с заинтересованными субъектами. Кроме того, следует в максимально возможной степени использовать все существующие инструменты для поощрения партнерства и мобилизации необходимых действий со стороны всех заинтересованных субъектов, включая научное инновационное сообщество и частный сектор.

29. Мы призываем интегрировать Орхусскую конвенцию и Протокол к ней в программы помощи в целях развития и технического сотрудничества, поддерживая их осуществление через Рамочную программу Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития и укрепляя подход, основанный на обеспечении взаимосвязи между окружающей среде, правами человека и благим управлением.

30. Мы с удовлетворением отмечаем, что Орхусская конвенция и Протокол к ней продолжают играть ведущую роль и вдохновлять на действия в области поощрения демократии и верховенства права в экологических вопросах во всем мире. Они обеспечивают прочную правовую основу для поощрения прав человека, связанных с использованием безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой, и стимулируют развитие национального законодательства и практики в направлении создания единого свода международных стандартов, приводя к позитивным изменениям, которые в противном случае были бы невозможны. В этом отношении решающее значение имеет эффективное предоставление информации о продуктах, помогающей потребителям делать осознанный выбор в плане своего здоровья и окружающей среды, в том числе в отношении жизненного цикла продуктов и устойчивости¹³. Кроме того, в условиях господства глобальных производственно-сбытовых цепочек соблюдение таких стандартов в области регистров выбросов и переноса загрязнителей является ключом к сокращению выбросов и переноса загрязнителей во всем мире.

31. Мы вновь предлагаем заинтересованным государствам присоединиться к Конвенции и Протоколу к ней и применять в ожидании этого их положения, и мы готовы делиться своим опытом и знаниями в этом отношении.

¹³ См., например, URL: <http://www.ipe.org.cn/MapSCMBrand/BrandMap.aspx?q=6>.