



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

MP.PP/2002/17
18 October 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

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

(Первое совещание, Лукка, Италия, 21-23 октября 2002 года)
(Пункт 8 а) предварительной повестки дня)

**СООТВЕТСТВУЮЩИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ВСЕМИРНОЙ ВСТРЕЧИ
НА ВЫСШЕМ УРОВНЕ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ**

1. Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию проходила в Йоханнесбурге, Южная Африка, 26 августа - 4 сентября 2002 года. Цель Всемирной встречи на высшем уровне состояла, согласно резолюции 55/199 Генеральной Ассамблеи, в организации десятилетнего обзора прогресса, достигнутого в осуществлении решений Конференции 1992 года по окружающей среде и развитию, на высшем уровне в целях подтверждения глобальной приверженности устойчивому развитию. Во Встрече на высшем уровне приняли участие свыше 20 000 представителей от правительств 191 страны, межправительственных и неправительственных организаций, частного сектора, академических кругов и научного сообщества.
2. На Встрече на высшем уровне были проведены переговоры и приняты два основных документа: План осуществления и Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию. Эти два документа являются двумя основными официальными итогами работы

Встречи на высшем уровне. Кроме того, в ходе Встречи были проведены четыре обсуждения "за круглым столом" высокого уровня, около 50 официальных сопутствующих мероприятий, а также значительно большее количество других параллельных мероприятий, состоявшихся в Йоханнесбурге и его пригородах. Наконец, на Встрече на высшем уровне был развернут ряд инициатив налаживания партнерских отношений так называемого типа II. В настоящем документе дается оценка тех аспектов этих различных официальных и менее официальных итогов работы Встречи на высшем уровне, которые имеют отношение к осуществлению Орхусской конвенции и принципа 10 Рио-де-жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. Ограниченное время не позволило представить их комплексный или исчерпывающий анализ, в связи с чем любые выводы следует рассматривать как предварительные.

I. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

3. В пункте 26 Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию признается, что "для обеспечения устойчивого развития необходимы... широкое участие в разработке политики, в принятии и осуществлении решений на всех уровнях"¹, а также содержится обязательство "продолжать добиваться формирования стабильных партнерских отношений со всеми основными группами, уважая при этом независимую важную роль каждой из них". В Декларации также предусматривается обязательство "усилить и улучшить управление на всех уровнях в целях эффективного осуществления Повестки дня на XXI век, целей развития в новом тысячелетии и Плана осуществления решений Встречи на высшем уровне" (пункт 30). Кроме того, в ней подчеркнута необходимость в "более эффективных, демократичных и подотчетных международных и многосторонних учреждениях" (пункт 31). Наконец, в Декларации признано, что процесс достижения целей устойчивого развития "должен быть всеобъемлющим и должен включать все основные группы и правительства, которые участвовали в исторической Встрече на высшем уровне в Йоханнесбурге" (пункт 34).

¹ Словосочетание "на всех уровнях" можно трактовать как включающее международный уровень и тем самым расширяющее сферу деятельности за пределы национального уровня, который ставится во главу угла в принципе 10 Рио-де-жанейрской декларации. С другой стороны, в первой фразе принципа 10 используется выражение "на соответствующем уровне", что также включает в себя в надлежащих случаях международный уровень. Кроме того, в принципе 10 говорится об "участии всех заинтересованных граждан", что, несомненно, представляет собой несколько более широкую по охвату и четко выраженную формулировку, нежели чем "широкое участие". Наконец, если в принципе 10 Рио-де-жанейрской декларации говорится о решении экологических вопросов, то в пункте 26 Йоханнесбургской декларации речь идет об устойчивом развитии.

II. ПЛАН ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

4. План осуществления содержит целый ряд положений, которые в целом направлены на решение проблем, сформулированных в принципе 10 Рио-де-жанейрской декларации. Наиболее важные и конкретные из этих положений содержатся в пункте 119-тер², который гласит:

"Обеспечить на национальном уровне доступ к экологической информации и судебным и административным процедурам по экологическим вопросам, а также участие общественности в принятии решений по осуществлению принципа 10 Рио-де-жанейрской декларации по окружающей среде и развитию с учетом в полной мере принципов 5, 7 и 11 этой Декларации".

Хотя этот текст весьма близок к принципу 10 Рио-де-жанейрской декларации, он все же сформулирован менее категорично. Принцип 10 Рио-де-жанейрской декларации в ряде аспектов является более подробным (например, в нем закреплено, что "каждый человек" должен иметь доступ к информации, что экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии "всех заинтересованных граждан", и что должен быть обеспечен соответствующий доступ к информации об опасных материалах и деятельности в их общинах), однако, коль скоро в новом тексте сформулирована цель "осуществления принципа 10 Рио-де-жанейрской декларации", можно сказать, что этот аспект присутствует в новом тексте, хотя он и не сформулирован конкретно. Вместе с тем следует подчеркнуть, что ссылки на принципы 5, 7 и 11 Декларации ослабляют текст³.

² Все ссылки на номера пунктов Плана осуществления даются по предварительному неотредактированному варианту от 5 сентября 2002 года.

³ Например, обязательство в отношении предоставления доступа, как следует полагать, ослабляется в свете "важнейшей задачи искоренения бедности", о которой идет речь в пункте 5, и необходимости предусмотрения возможности различных стандартов в развивающихся странах, поскольку стандарты, применяемые в других странах, могут быть сочтены неуместными или сопряженными с необоснованными экономическими и социальными издержками, о чем говорится в принципе 11. Неясно, каким образом или почему принцип 7, в котором говорится об "общей, но различной ответственности" в деле сохранения Земли, должен учитываться в процессе осуществления принципа 10. Толкование, согласно которому обязательства развивающихся стран по предоставлению общественности доступа к информации, возможностей участия и доступа к правосудию могут быть менее строгими лишь на том основании, что развитые страны являются более крупными загрязнителями, представляется не вполне логичным. Можно предложить и иную интерпретацию, согласно которой принцип 10 должен применяться в контексте усилий по обеспечению устойчивого развития на основе общей, но различной ответственности (тем самым учитывая такие задачи, как искоренение бедности и обеспечение глобального равенства), а не в сугубо экологическом контексте.

В любом случае новый текст едва ли можно рассматривать как шаг вперед по сравнению с принципом 10 Рио-де-жанейрской декларации. В лучшем случае он является повторением этого принципа, что не содержит никакой информации о возможных методах его более эффективного осуществления.

5. План осуществления изобилует множеством других соответствующих положений, которые зачастую направлены на укрепление определенных политических рамок, однако по сути не предусматривают и не требуют каких-либо конкретных действий:

а) имеется ряд общих ссылок на важность участия гражданского общества и его основных групп в осуществлении целей устойчивого развития, при этом указывается, что к ключевым элементам разработки необходимых институциональных механизмов относятся транспарентность и широкое участие общественности (например, пункты 3, 13, 121 g), 138 b), 150 и 153). В разделе, посвященном укреплению институциональной базы на национальном уровне, странам рекомендуется "содействовать участию общественности, в том числе посредством мер, обеспечивающих доступ к информации о законодательстве, положениях, деятельности, стратегиях и программах", а также "содействовать полному участию общественности в разработке и осуществлении политики в области устойчивого развития", при этом женщины должны иметь возможность всесторонне и на равноправной основе участвовать в разработке политики и принятии решений (пункт 146-бис);

б) важность участия общественности и соответствующих участников подчеркивается в различных контекстах, например в отношении принятия решений по использованию возобновляемых источников энергии (пункт 19 g)), рационального использования водных ресурсов (пункт 24 b)), устойчивого ведения сельского хозяйства и продовольственной безопасности (пункт 38 f)), планирование и развитие сельских районов (пункт 38 h)), развития туризма и сохранения наследия (пункт 41 b)), использования традиционных знаний в контексте сохранения биоразнообразия (пункт 42 l)), лесов (пункт 43, вступительная часть, h) и i)), добычи полезных ископаемых (пункт 44 a) и b)) и в отношении населения горных районов (пункт 40 e)). В контексте создания советов по устойчивому развитию рекомендуется участие многих заинтересованных сторон (пункт 147). В Плане рекомендуется предоставление технической и финансовой помощи развивающимся странам с тем, чтобы они могли "создать потенциал гражданского общества... для участия, где это целесообразно, в разработке, осуществлении и обзоре политики и стратегий устойчивого развития на всех уровнях" (пункт 119-бис с));

с) также указывается на необходимость обеспечения доступа к информации для общественности и соответствующих групп, таких, как женщины и беднейшие слои

населения, в различных областях, например жилье (пункт 10 e)), информирование потребителей (пункт 14 e)), рациональное использование водных ресурсов (пункт 24 b)) и опустынивание (пункт 39 e)). Важность образования и/или повышения осведомленности отмечается в обоих случаях в конкретном контексте, например для потребителей (пункт 14 d)) и в области борьбы со стихийными бедствиями (пункт 35 f)), а также, в более общем плане, как средство достижения согласованных на международном уровне целей в области развития (пункт 75). В Плане рекомендуется изучить вопросы, представляющие общемировой интерес "на открытых, гласных и доступных рабочих совещаниях" с целью содействия лучшему пониманию общественностью этих вопросов (пункт 108);

d) ряд положений Плана касаются сбора и/или управления информацией (например, пункты 119.quarter-119.diciens). Поощряется разработка регистров выбросов и переноса загрязняющих веществ в качестве инструмента предоставления согласованной и комплексной информации о химических веществах (пункт 22 f)). Имеются различные ссылки на необходимость повышения эффективности использования информационно-коммуникационных технологий и ликвидации "цифровой пропасти" (например, пункты 63 и 106), хотя эти задачи не увязываются ни с целью обеспечения доступности информации для общественности, ни с проблемами охраны окружающей среды;

e) в Плане поощряется участие основных групп и участников в работе Экономического и Социального Совета, Комиссии по устойчивому развитию и региональных комиссий (пункты 126 c), 131 b) и 143 d));

f) в разделе, посвященном региональным инициативам, участие гражданского общества упоминается как один из компонентов Инициативы в области устойчивого развития стран Латинской Америки и Карибского бассейна (пункты 67 и 68), при этом в качестве примера усилий, направленных на обеспечение устойчивого развития ЕЭК, приводится Орхусская конвенция (пункт 74). В разделе "Устойчивое развитие для Африки" подчеркивается важность демократии и благого управления, а также необходимость широкого участия в контексте вклада промышленного сектора в процесс устойчивого развития (пункты 56 a) и g));

g) в Плане скромно признается "необходимость изучения вопроса о возможной связи между окружающей средой и правами человека" (пункт 152), что основывается на результатах семинара экспертов по правам человека и окружающей среде, организованного совместно Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Директором-исполнителем Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в январе 2002 года. На семинаре экспертов и в ходе обсуждения пункта 152 была подчеркнута центральная роль процедурных прав человека, касающихся доступа к информации, участия и доступа к

правосудию. Хотя в Плане указываются конкретные взаимосвязи, в нем не предусмотрены какие-либо конкретные обязательства в отношении проведения дальнейшей работы в этой области.

6. Один из пунктов Плана осуществления, предложенный на четвертой сессии Подготовительного комитета, содержал заключенный в квадратные скобки текст, который предусматривал обязательство "разработать при участии гражданского общества глобальные многосторонние руководящие принципы, регулирующие... доступ общественности к информации, участие общественности в принятии решений и доступ к правосудию, используя имеющийся опыт, включая [региональные] инициативы по осуществлению принципа 10 Рио-де-жанейрской декларации по окружающей среде и развитию" (A/CONF.199/L.1, пункт 151). Однако на заключительном этапе переговоров этот пункт был исключен. Кроме того, в более раннем варианте пункта 152 (см. пункт 5 g) выше) говорилось о важности взаимосвязи между поощрением и защитой прав человека и охраной окружающей среды в целях устойчивого развития (а не просто косвенно указывалось на возможность существования такой взаимосвязи) и далее предлагалось продолжить рассмотрение этих вопросов на соответствующих форумах, в том числе в рамках дальнейшего сотрудничества между ЮНЕП и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Однако это более четкая формулировка в ходе переговоров была отклонена.

III. КРУГЛЫЕ СТОЛЫ, СОПУТСТВУЮЩИЕ И ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

7. В качестве составной части Встречи на высшем уровне были проведены четыре "круглых стола" высокого уровня по теме "Чтобы задуманное сбылось" с целью предоставления участникам от правительств, учреждений Организации Объединенных Наций, межправительственных организаций и основных групп возможности обсудить основные вызовы для Встречи на высшем уровне. В ходе этих мероприятий ряд участников подчеркнули необходимость обеспечения участия в процессе принятия решений, в том числе женщин, молодежи, фермеров и представителей местных властей. На одном из "круглых столов" была сделана рекомендация "содействовать обеспечению широкого участия за счет координации деятельности с учреждениями Организации Объединенных Наций, с уделением первоочередного внимания вопросам образования".

8. В ходе Встречи на высшем уровне был проведен ряд официальных сопутствующих мероприятий. Одно из них было организовано ЕЭК в сотрудничестве с Региональным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ) и Центром "Север-Юг" Совета Европы под названием "Демократия, основанная на совместных действиях, и надлежащее управление как основные инструменты подхода к устойчивому развитию при

соблюдении прав человека"⁴. Это мероприятие, проходившее под председательством исполнительного секретаря ЕЭК ООН г-жи Бригиты Шмегнеровой, было посвящено необходимости укрепления экологических прав и предоставило возможность министрам, парламентариям и представителям межправительственных и неправительственных организаций из различных регионов обменяться информацией и мнениями в отношении путей практической реализации принципов экологической демократии, прав человека и благого управления в контексте устойчивого развития. Было выражено общее признание важности благого управления, уважения прав человека и участия гражданского общества на пути к устойчивому развитию.

9. Ряд других официальных сопутствующих мероприятий и различных параллельных мероприятий были также посвящены темам, имеющим отношение к Орхусской конвенции и принципу 10 Рио-де-жанейрской декларации. К примеру, были организованы мероприятия по взаимосвязи между правами человека, окружающей средой и устойчивым развитием; по регулированию природопользования на региональном и глобальном уровнях и укреплению влияния НПО в сфере международного регулирования природопользования; а также по международному законодательству для устойчивого развития. В ходе Встречи на высшем уровне был выдвинут ряд инициатив в отношении подготовки соответствующих публикаций, в том числе инициатива "Сокращение разрыва в области доступа к информации, участия и доступа к правосудию в процессе принятия решений, касающихся окружающей среды", инициатива Института экологического права - "Новая "общественность": глобализация участия общественности" и инициатива Йельского центра по законодательству и политике в области окружающей среды - "Глобальное регулирование природопользования".

IV. ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ ПАРТНЕРСТВА

10. В ходе Встречи на высшем уровне инициативы партнерства между правительствами, частным сектором и гражданским обществом получили мощный импульс: в период до начала работы Встречи на высшем уровне было намечено более 220 программ партнерства, сумма ресурсов в рамках которых составляет около 235 млн. долл. США, и приблизительно о 60 программах партнерства было объявлено в ходе Встречи⁵. Среди этих инициатив наиболее важными в контексте Орхусской конвенции и принципа 10 Рио-де-жанейрской декларации являются:

⁴ Более подробную информацию об этом мероприятии можно получить по адресу: <http://www.unece.org/press/pr2002/02env08e.htm>.

⁵ Согласно данным, приведенным на официальном вебсайте Всемирной встречи на высшем уровне.

а) программа партнерства по разработке руководящих принципов для стран Азиатско-тихоокеанского региона в отношении доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, которая будет осуществляться под руководством Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) при поддержке ЕЭК;

б) "Партнерство по осуществлению принципа 10" - международный проект с многосторонним участием, направленный на содействие осуществлению принципа 10 Рио-де-жанейрской декларации на национальном уровне, который будет реализован под руководством Института мировых ресурсов; и

с) инициатива под названием "Наращивание потенциала в области применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в целях создания систем экологической информации в интересах устойчивого развития в Африке", которая будет осуществляться под совместным руководством Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) и Центра наблюдения для Сахары и Сахеля (ОСС).

V. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

11. При осуществлении даже самой предварительной оценки итогов Йоханнесбургской встречи на высшем уровне, касающихся Орхусской конвенции и принципа 10 Рио-де-жанейрской декларации, необходимо проводить различие между официальными и неофициальными результатами Встречи на высшем уровне.

12. Представляется ясным, что официальные итоговые документы, принятые на высшем уровне, а именно Декларация и План осуществления, не устанавливают каких-либо новых важных принципов в области экологической демократии, которые можно было бы рассматривать как шаг вперед по сравнению с принципом 10 Рио-де-жанейрской декларации. Кроме того, ни Декларация, ни План осуществления не предусматривают каких-либо обязательств в отношении дальнейшей конкретной работы по содействию осуществлению принципа 10 на региональном или глобальном уровне. Тот факт, что предложение в отношении подготовки глобальных многосторонних руководящих принципов по доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, было подробно обсуждено и отклонено (см. пункт 6 выше), свидетельствует о том, что это было сделано не по причине простой оплошности, а из-за того, что такая идея еще не созрела на глобальном уровне в рамках процесса, ориентированного на достижение консенсуса. С другой стороны, неоднократное повторение по всему тексту Плана осуществления тезиса

о важности гласности, подотчетности и участия гражданского общества в контексте принятия решений по самым различным вопросам, как следует полагать, укрепляет ряд стратегий, сформулированных более конкретно в Орхусской конвенции, и определяет общий вектор движения, в целом создающий благоприятные условия для доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию.

13. Неофициальные итоги труднее оценить количественно, но они в конечном счете могут оказаться более ценными, чем формулировки из официального текста Декларации, принятой на Встрече на высшем уровне. В ходе различных сопутствующих и параллельных мероприятий и неофициальных дискуссий, которыми сопровождалась Встреча на высшем уровне, часто обсуждался вопрос о путях укрепления роли гражданского общества в поощрении устойчивого развития, при этом периодически делались ссылки на пример Орхусской конвенции. Неофициальная часть Встречи на высшем уровне стала ценным форумом для обмена информацией и мнениями о планах для различных региональных инициатив, направленных на поощрение принципа 10, к примеру в Азиатско-Тихоокеанском регионе и в Северной и Южной Америке. В этом отношении она, по всей видимости, сыграла полезную, хотя и косвенную, роль в поддержке таких инициатив.
