



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

Пятая сессия

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

Вторая сессия

Маастрихт, Нидерланды, 2 июля 2014 года
Пункт 4 предварительной повестки дня
Маастрихтская декларация

Проект Маастрихтской декларации

**Прозрачность как [поливитамин] [движущая сила]
экологической демократии**

Подготовлен Президиумами Совещаний Сторон Конвенции и Протокола к ней под руководством Председателей Президиумов



Резюме

Настоящий документ был подготовлен Председателями Совещаний 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 к ней о регистрах выбросов и переноса загрязнителей при содействии секретариата. Это согласуется с решением Совещания Сторон к Конвенции, принятым на его четвертой сессии (Кишинев, 29 июня – 1 июля 2011 года), в котором оно поручило Рабочей группе Сторон и Президиуму подготовку основных документов к пятой сессии Совещания Сторон (см. ECE/MP.PP/2011/2/Add.1, решение IV/6, приложение I, пункт X).

Как было согласовано Сторонами, проект декларации представляет собой краткий и целенаправленный, ориентированный на вопросы политики документ, цель которого состоит в формулировании ключевых идей относительно важности прозрачности для продвижения экологической демократии и укрепления приверженности ей Сторон Конвенции и Протокола. Ожидается, что все конкретные основные вопросы, имеющие отношение к работе в рамках Конвенции и Протокола, будут решаться путем принятия соответствующих решений Совещаниями Сторон, а не посредством декларации.

Проект нынешнего документа был представлен Рабочей группе Сторон Протокола на ее третьем совещании (Женева, 20–21 ноября 2013 года)¹, а также распространен среди Сторон Орхусской конвенции и заинтересованных субъектов для замечаний. Национальным координационным центрам Конвенции и Протокола была адресована просьба согласовать свои замечания и представить их секретариату в одном сводном документе по каждой стране. Впоследствии этот документ был пересмотрен двумя Президиумами под руководством Председателей с учетом полученных замечаний и распространен среди Сторон и заинтересованных субъектов для получения второй серии замечаний. Пересмотренный документ был представлен Рабочей группе Сторон Конвенции для рассмотрения на ее семнадцатом совещании (Женева, 26–28 февраля 2014 года). На том же совещании Рабочая группа продолжила пересмотр проекта совместной декларации и утвердила его с поправками, внесенными на совещании (AC/WGP-17/CRP.8), а также поручила Президиуму Конвенции доработать его в сотрудничестве с Президиумом Совещания Сторон Протокола и представить для рассмотрения Сторонами обоих договоров. Документ был еще раз пересмотрен двумя Президиумами с учетом замечаний Рабочей группы Конвенции и теперь представляется Совещаниям Сторон для рассмотрения в ходе совместного сегмента высокого уровня.

¹ С основными итогами совещания можно ознакомиться в режиме онлайн по адресу http://www.unece.org/prtr_wgp3.html.

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 (Протокол о РВПЗ) совместно с представителями других государств, международных, региональных и неправительственных организаций (НПО), парламентариями и другими представителями гражданского общества региона Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) и других регионов, собравшись на пятую сессию Совещания Сторон Конвенции и вторую сессию Совещания Сторон Протокола, заявляем нижеследующее.

2. Мы убеждены, что обеспечение эффективного доступа общественности к экологической информации имеет крайне важное значение, является необходимым предварительным условием успешного участия общественности и как следствие также оказывает воздействие на доступ к правосудию. Все три основных компонента Орхусской конвенции – доступ к экологической информации, участие общественности и доступ к правосудию – являются важнейшими составляющими экологической демократии. Поэтому мы вновь подтверждаем нашу твердую приверженность прозрачности и демократии, которые в свою очередь обеспечивают принятие решений с учетом экологических факторов, что повлечет за собой действительно позитивные изменения в условиях жизни нынешнего и будущих поколений.

3. В документе "Будущее, которого мы хотим"² мир признал, что надлежащее руководство и по-настоящему устойчивая экономика требуют эффективного участия общественности, будь то в качестве избирателей, потребителей или партнеров. Широкое участие общественности и доступ к экологической информации, а также эффективные судебные и административные процедуры признаются в качестве существенных факторов поощрения устойчивого развития, которое требует конструктивной вовлеченности и активного участия региональных, национальных и субнациональных законодательных и судебных органов и других заинтересованных субъектов. Это еще раз подтверждает важное значение Орхусской конвенции и Протокола о РВПЗ как эффективных инструментов для развития экологической демократии посредством поощрения активного участия всех заинтересованных сторон в процессах, способствующих более эффективному принятию решений, планированию и осуществлению политики и программ на всех уровнях, и для содействия реализации принципов "зеленой" экономики в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты.

4. Мы подтверждаем нашу твердую приверженность расширению прав и возможностей людей за счет права на здоровую и благоприятную среду, улучшению состояния окружающей среды и содействию устойчивому развитию путем пропаганды Конвенции и Протокола к ней и их принципов в регионе ЕЭК и за его пределами.

² Итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, Рио-де-Жанейро, 20–22 июня 2012 года (A/RES/66/288, приложение).

I. Информация в эпоху знаний

5. Мы признаем наличие тесных связей между эффективным осуществлением Конвенции и Протокола к ней и важностью защиты экологических активистов и лиц, сообщающих о нарушениях, свободой слова и безопасным участием граждан в принятии решений, затрагивающих их жизнь. В любом случае правительства должны признать важную роль, которую играют такие активисты и лица, и риски, которым они подвергаются, а также обеспечить им адекватную защиту. С другой стороны, для снижения потребности в лицах, сообщающих о нарушениях, правительствам нужно обеспечить прозрачность и устранить препятствия доступу к правосудию и преодолеть мешающие ему проблемы. В настоящее время организованные действия граждан, в том числе связанные с окружающей средой, влияют на правительства в большей мере, чем когда-либо, а правительства зачастую бывают хорошо информированы о действиях своих граждан, в частности об экологических акциях. Правительства должны стремиться обеспечивать открытость и прозрачность в вопросах окружающей среды, тем самым формируя в интересах граждан прочную основу для участия общественности. Чтобы добиться этого, Сторонам Конвенции и Протокола следует, насколько возможно, адаптировать свое национальное законодательство.

6. Одним из предварительных условий прозрачного руководства, основанного на участии, является доступ к экологической информации. Усилия по совершенствованию руководства становятся инвестициями в демократию, особенно во времена экономического кризиса, и экономический кризис не должен использоваться в качестве предлога для урезания средств, выделяемых на охрану окружающей среды и обеспечение процессуальных прав. Во времена экономического кризиса доступ к информации, участие и доступ к правосудию приобретают еще большее значение, поскольку сосредоточенность на преодолении кризиса во многих случаях ведет к усилению давления с целью ослабить меры, направленные на защиту окружающей среды. Открытость и прозрачность не только создают основу для устойчивого развития, что содействует формированию привлекательного инвестиционного климата, но и способствуют поддержке политики [направленной на решение проблем неравенства и бедности за счет обеспечения того] [для обеспечения того], чтобы все граждане получали информацию и могли конструктивно участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы. Кроме того, прозрачность в отношении экологической информации является важным инструментом поддержки инноваций, а также пропаганды наилучших имеющихся методов и надлежащей практики реализации принципов "зеленой" экономики. Помимо этого, оценить прогресс в деле перехода к "зеленой" экономике помогают регистры выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ).

7. Мы считаем, что, с одной стороны, Конвенция и Протокол к ней могут играть важную роль в содействии созданию общих систем экологической информации (СЕИС) в регионе ЕЭК и, с другой, что осуществление и ратификация Протокола могут быть весьма облегчены благодаря разработке национальных СЕИС и созданию рациональной системы отчетности о загрязнителях на национальном уровне. В этом отношении при осуществлении Протокола мы будем стремиться содействовать повышению согласованности с другими соответствующими обязательствами по представлению отчетности.

8. Мы признаем и поощряем все более активное использование новых возможностей, обеспечиваемых за счет современных средств связи, интернет-

медиа и других социальных медиа, которые приобретают все большее значение с точки зрения оперативного распространения экологической информации среди общественности и силами общественности с мгновенным доступом к Интернету, тем самым способствуя поощрению прозрачности. Другая недавно возникшая тенденция продемонстрировала, что общественность может играть существенную роль в привлечении внимания к потенциальному экологическому ущербу, в том числе путем использования устройств мобильной связи для сбора и распространения экологической информации.

II. Экологическая демократия для всех

9. Мы признаем, что эффективность руководства работой по экологическим вопросам на международном уровне по-прежнему нуждается в значительном повышении. Орхусская конвенция и Протокол к ней остаются единственными юридически обязывающими горизонтальными международными документами, разработанными для реализации принципа 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. Содействие использованию их принципов на международных форумах по вопросам, касающимся окружающей среды, по-прежнему имеет существенное значение. Этот вывод справедлив не только в отношении форумов, непосредственно занимающихся вопросами окружающей среды как таковыми, но и форумов, занимающихся смежной тематикой, например международных финансовых учреждений и организаций торгового профиля, в случае которых прозрачность процессов принятия решений, оказывающих воздействие на окружающую среду, имеет первостепенное значение. Поэтому мы вновь подтверждаем нашу приверженность делу поощрения открытости информации и эффективного вовлечения заинтересованных субъектов, включая природоохранные НПО, в работу международных форумов в соответствии с пунктом 4 Алма-Атинского руководства по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах³.

10. Неконфронтационные по своему характеру механизмы обеспечения соблюдения Конвенции и Протокола о РВПЗ способствуют посредничеству в урегулировании и урегулированию конфликтов между общественностью и правительствами и призваны помогать странам в выполнении требований Конвенции и Протокола к ней. Поэтому мы будем стремиться к дальнейшему повышению эффективности этих механизмов обеспечения соблюдения и готовы делиться этим опытом с другими заинтересованными форумами.

11. Благодаря своему межсекторальному характеру Орхусская конвенция и Протокол к ней обеспечивают уникальную возможность для создания синергизма с рядом многосторонних природоохранных соглашений (МПС), организаций и процессов. Мы приветствуем такое партнерство и признаем позитивную роль, которую играют партнерские организации в деле содействия реализации этих двух договоров. Мы также подчеркиваем необходимость добиваться усиления синергизма с этими организациями и органами других МПС, имеющими схожие цели, с тем чтобы содействовать их осуществлению и ратификации в соответствующих случаях, а также повышать их эффективность.

12. Мы тепло приветствуем инициативу разработки регионального документа по экологическим правам в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, а также создание систем РВПЗ в различных регионах мира. Нами поощ-

³ См. ECE/MP.PP/2005/2/Add.5, доступен по адресу <http://staging.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html>.

ряются схожие инициативы, направленные на тиражирование достижений Орхусской конвенции и Протокола к ней, и готовы поддержать эти инициативы. Мы также призываем страны, заинтересованные в этом, присоединиться к орхусскому сообществу, поскольку Орхусская конвенция и Протокол к ней открыты для присоединения стран, расположенных за пределами региона ЕЭК, и подтверждаем нашу приверженность курсу на поощрение присоединения к ним.

13. Важными задачами, требующими выполнения, остаются повышение качества и полноты представляемых данных и эффективный доступ общественности к информации о загрязнителях, попадающих в окружающую среду. Мы призываем Стороны Протокола продолжать добиваться этой цели, работая в направлении полного осуществления Протокола.

14. Мы также призываем страны региона ЕЭК, которые еще не ратифицировали Протокол или не присоединились к нему, сделать это при первой возможности и применять его принципы и положения. Мы признаем важность субрегионального сотрудничества и поощрения укрепления потенциала в странах с переходной экономикой и важную роль орхусских центров, международных и неправительственных организаций в деле содействия осуществлению Конвенции и Протокола к ней в этих странах.

15. Мы также призываем Стороны Конвенции ратифицировать поправку о генетически измененных организмах для обеспечения ее вступления в силу.

III. Обретение будущего, которого мы хотим

16. Мы с глубокой обеспокоенностью отмечаем, что во многих странах мира люди все еще лишены базовой информации о качестве используемой ими питьевой воды, воздуха, которым они дышат, земли, на которой они живут, и продовольствия, которое они получают, и возможности влиять на их качество. Реализуются проекты, оказывающие значительное воздействие на окружающую среду, несмотря на возражения заинтересованной общественности и их возможные последствия для условий жизни людей и их здоровья, особенно уязвимых групп населения, например детей и женщин, сельских общин и бедноты, которые не имеют или имеют мало возможностей для обжалования таких решений в судах.

17. В то же время становятся все более заметными проявления активной гражданской позиции населения. Граждане хотят, чтобы их воспринимали всерьез, и желают самостоятельно формировать свое будущее. Они все чаще участвуют в сборе информации об окружающей среде и ее распространении через современные средства массовой информации. Орхусская конвенция и Протокол к ней становятся, таким образом, все более актуальными для повседневной жизни людей. Они являются поистине народными договорами, пользующимися широким признанием. Коалиции частного сектора, НПО и граждан, а также научных институтов, учебных заведений, международных организаций и правительств часто принимают участие в инициативах, в которых поставлены амбициозные цели по содействию экологизации экономики или которые способствуют формированию устойчивого будущего. Эта тенденция требует, чтобы правительства, а также субъекты частного сектора обеспечивали прозрачность своей политики, связанной с экологической информацией, с тем чтобы каждый мог делать осознанный выбор в отношении своего будущего. Мы призываем компании учитывать информацию об устойчивости в своем отчетном цикле. Мы также призываем совершенствовать модели интеграции отчетности по устойчивости, основанные на существующих рамочных концепциях.

18. В документе "Будущее, которого мы хотим" был сформулирован ряд призывов к повышению прозрачности, улучшению доступа к информации и расширению участия. Мы будем стремиться воплотить эти слова в наши повседневные дела.

19. Мы признаем, что значительное влияние на окружающую среду на протяжении всего их жизненного цикла и после его окончания могут оказывать производимые продукты. Поэтому мы считаем, что поощрение большей прозрачности в отношении информации о продуктах и процесса принятия связанных с ними решений является важной темой, которая заслуживает дальнейшего рассмотрения в рамках Конвенции и Протокола.

20. Переход к более устойчивому образу жизни, предусмотренному в документе "Будущее, которого мы хотим", предполагает значительное снижение потребления ресурсов, в том числе посредством повышения ресурсоэффективности продуктов и процессов. Здесь прозрачность также играет ключевую роль благодаря обеспечению легкодоступности объективной информации о ресурсном следе продуктов и процессов, включая данные о вводимых ресурсах, таких как энергия, вода и прочее.

21. Кроме того, бóльшая прозрачность в отношении загрязнителей, хранящихся на территории объектов, или перемещения отходов на территории объектов помогла бы общественности лучше осознать масштабы риска, обусловленного аварийными выбросами.

22. К числу приоритетов Протокола по-прежнему относится увеличение числа стран, ратифицировавших его, и обеспечение его полной реализации Сторонами, при этом мы признаем, что, судя по накопленному опыту, возможные будущие изменения в вопросах, описанных в трех предыдущих пунктах, наверное, заслуживают дальнейшего рассмотрения, с тем чтобы можно было постоянно держать в поле зрения принципы и положения Протокола и обеспечивать, чтобы он продолжал служить адекватным инструментом достижения поставленных в нем целей.

23. Прозрачные национальные и многосторонние процессы, которые будут опираться на вклад как правительств, так и заинтересованных субъектов, включая НПО, международные организации, научно-образовательные учреждения, парламенты, местные органы власти и частный сектор, будут иметь решающее значение для установления ориентированной на интересы людей повестки развития и целей в области устойчивого развития на период после 2015 года, а также для оценки прогресса, достигнутого в их осуществлении. Мы убеждены, что Конвенция и Протокол к ней обеспечивают прочную основу для эффективного вовлечения правительствами широкого круга заинтересованных субъектов в процесс принятия решений, давая тем самым ключ к эффективному экологическому руководству.