ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

E

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

CEP/2001/6
13 July 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ КОНВЕНЦИЙ ЕЭК ООН В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Доклад о неофициальном совещании представителей президиумов конвенций ЕЭК в области охраны окружающей среды и Комитета по экологической политике,
25 июня 2001 года, Женева

Подготовлено Председателем с помощью секретариата

Введение

1. В рамках седьмой сессии Комитета по экологической политике (КЭП) было проведено обсуждение за круглым столом по вопросам поддержки многосторонних соглашений ЕЭК ООН в области охраны окружающей среды. Это мероприятие было призвано обеспечить форум-катализатор для руководящих органов разных конвенций с целью обмена опытом осуществления и с целью рассмотрения, совместно с КЭП, мер по повышению обшей эффективности этих документов. Было признано, что этого можно было бы достичь, среди прочего, за счет расширения сотрудничества и за счет

Данный документ официально не редактировался.

GE.01-31619 (R)

идентификации синергических взаимосвязей между конвенциями (ECE/CEP/74, пункты 14, 15 и приложение II).

2. Памятуя о выводах круглого стола и после некоторых консультаций между секретарями каждой конвенции и КЭП, Председатель Совещания Сторон, подписавших Орхусскую Конвенцию, пригласил председателей и других представителей президиумов каждой из четырех других конвенций и КЭП принять участие в однодневном неофициальном совещании относительно значимости тем Орхусской конвенции - доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию - в контексте других конвенций.

3. Совещание состоялось в Женеве 25 июня 2001 года. Его возглавлял г-н Виллем Какабееке, и на нем присутствовали восемнадцать представителей и секретариат. Финансовую поддержку обеспечивали правительства Италии и Нидерландов. Чтобы стимулировать дискуссии на совещании секретариатом было подготовлено два справочных документа.

4. После приветственных выступлений директора Отдела по окружающей среде и населенным пунктам г-н Кая Бэрлунда, Председателя Совещания Сторон, подписавших Орхусскую конвенцию, г-на Франческо Ла Камера и Председателя Комитета по экологической политике г-на Хуго фон Мейенфельдта, председатели президиумов четырех других конвенций были приглашены высказать свои мнения о том, каким образом в этих документах и их протоколах, а также в рамках проводимой под их эгидой деятельности трактуется доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию.

Темы Орхусской конвенции в контексте других природоохранных документов ЕЭК

5. Как четко показали справки, в контексте четырех конвенций эти три принципа (доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию) трактуются по-разному, и в рамках конвенционных органов имеются разные уровни деятельности применительно к этим вопросам.

6. Представители Президиума Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (КТЗВБР) информировали совещание о том, что уделяется приоритетное внимание осведомлению общественности о той деятельности, которая предпринимается по Конвенции, и ведется разработка коммуникационной стратегии. Что касается участия общественности, то НПО приглашаются на все совещания под эгидой Конвенции и принимают активное участие, особенно в рабочих и целевых группах.

КТЗВБР и ее протоколы не содержат каких-либо положений относительно доступа к правосудию. Председатель Исполнительного органа подчеркнул важность добротного сотрудничества с Комиссией Европейского союза.

7. Совещание было информировано о том, что в настоящее время Совещание Сторон Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) занимается разработкой руководящих принципов относительно участия общественности в контексте Конвенции. Участие общественности рассматривается как составной элемент оценки воздействия на окружающую среду. В качестве важной сферы сотрудничества между органами Конвенции Эспо и Орхусской Конвенции была признана подготовка проекта протокола по стратегической экологической оценке. Совещание Сторон также занимается вопросом о стыковке с Орхусской конвенцией и могло бы предусмотреть внесение поправок в Конвенцию Эспо в этом свете, с тем чтобы, среди прочего, распространить ее применение на нетрансграничные контексты.

8. Совещание Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) уделяет внимание проблеме участия общественности в водохозяйственной деятельности. Подготовлен проект руководящих принципов, и дальнейшая работа над ними будет основываться на итогах рабочего совещания по проблеме участия общественности в водохозяйственной деятельности, которое будет проходить в Нидерландах в сентябре 2001 года. Секретариат Орхусской конвенции был приглашен принять участие в рабочем совещании, с тем чтобы обеспечить совместимость с положениями Орхусской конвенции. Будучи в значительной мере основан на заимствованиях из положений Орхусской конвенции, довольно детальные правила относительно доступа к информации содержит Протокол по проблемам воды и здоровья. Он требует, чтобы Совещание Сторон Протокола рассмотрело необходимость дальнейших положений относительно доступа к информации, участия общественности и доступа к судебному и административному надзору над решениями.

9. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях) содержит статью, охватывающую три элемента - доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию. Однако, как сообщается, темы, охватываемые Конвенцией, вызывают, пожалуй, довольно слабый политический и общественный интерес, и объясняется это, по-видимому, тем, что Конвенция вошла в силу лишь совсем недавно и пока еще не в полной мере вступила в действие в перспективе идентификации опасных видов промышленной деятельности. Было отмечено, что, как ожидается, совместная специальная сессия между Совещанием Сторон Конвенции по водам и Конференцией

Сторон Конвенции о промышленных авариях по теме ответственности примет решение о разработке протокола по этом проблемам, что могло бы быть увязано и с положениями Орхусской конвенции относительно доступа к правосудию.

10. Было также сочтено, что участие общественности имеет значение и в плане проводимой ЕЭК работы по соблюдению и применению. Процесс осуществления международных природоохранных соглашений на национальном уровне мог бы выиграть от увязок между Орхусской конвенцией и работой ЕЭК по соблюдению и применению.

11. При обсуждении следующих трех справок сложился консенсус относительно необходимости углубленного юридического анализа взаимосвязей между Орхусской конвенцией и четырьмя другими природоохранными конвенциями ЕЭК ООН. Такой анализ помог бы странам уяснить последствия ратификации и вступления в силу Орхусской конвенции. Он также позволил бы выявить возможные несостыковки между документами.

12. Секретарь Орхусской конвенции кратко осветил некоторые из элементов, которые могли бы иметь важное значение для четырех других конвенций и соответствующих протоколов, когда вступит в силу Орхусская конвенция, что, вероятно, произойдет до конца 2001 года. Было отмечено, что межсекторальной природе Конвенции способствуют очень широкие определения "экологической информации", "государственного органа", "общественности" и "заинтересованной общественности". Он отметил, что Конвенция устанавливает международные юридически обязывающие стандарты в таких сферах, как доступ к информации, участие общественности в процессе принятия решений и доступ к правосудию, и затрагивает общий вопрос о том, должны ли новые и существующие конвенции дублировать некоторые из этих минимальных стандартов (с целью предусмотреть возможность того, что стороны таких документов могли бы предпочесть не становиться сторонами Орхусской конвенции, но по иной причине), или же они должны скорее опираться на Орхусскую конвенцию.

Идеи в отношении последующих действий

13. Во втором неофициальном справочном документе были выявлены кое-какие идеи в отношении возможных последующих действий, и они были представлены секретарем Орхусской конвенции, как это приобщается в приложении I к настоящему докладу. Они включают предложения общего порядка, а также кое-какие предложения более конкретного характера, имеющие отношение к стержневым элементам Орхусской конвенции. Идеи, содержащиеся в пунктах 4-6 приложения I, Совещанием не обсуждались.

14. Как упоминалось выше, большинство участников высказались за необходимость углубленного юридического анализа взаимосвязей между Орхусской конвенцией и другими документами (см. приложение I, пункт 1), и было решено дать КЭП рекомендацию на этот счет. Было высказано мнение, что полезным элементом такого анализа могла бы стать матрица, демонстрирующая взаимосвязи между Орхусской конвенцией и другими документами. Было сочтено, что КЭП был бы наиболее подходящим органом для решения вопроса о том, предпринимать ли такой анализ и разработать ли конкретный круг ведения. Исследование проводилось бы секретариатом либо консультантом, привлеченным секретариатом, в консультации с надзорной группой в составе юридических экспертов, выдвинутых различными конвенционными органами. Проблема финансирования такого анализа не обсуждалась.

15. Было сочтено полезным в качестве самостоятельной рубрики деятельности (приложение I, пункт 2) исследовать применение принципов и/или положений Орхусской конвенции в рамках проблематики других природоохранных документов ЕЭК. Это в любом случае могло бы быть предпринято каждым конвенционным органом в отдельности. Однако было сочтено, что заслуживает дальнейшего изучения возможность применения принципов и/или положений Конвенции в рамках процедур других природоохранных документов ЕЭК (приложение I, пункт 3), а также связанная с этим идея разработки руководящих принципов относительно участия НПО в международных форумах.

16. Совещанию была представлена схема того, каким образом могли бы быть разработаны такие руководящие принципы и каким могло бы быть их содержание, которая была подготовлена секретариатом Орхусской конвенции и которая содержится в приложении II. Применительно к таким руководящим принципам можно было бы избрать в качестве отправной точки пункт 7 статьи 3 Орхусской конвенции и опереться на принципы Конвенции. Они могли бы давать правительствам, секретариатам МПО, а возможно, и НПО ориентиры на тот счет, как извлечь максимальную пользу из подключения НПО, и могли бы помочь откликнуться на выявленную Генеральным секретарем потребность в гибких, но четких руководящих принципах для должностных лиц ООН, имеющих дело с НПО.

17. Совещание в целом согласилось, что предложение требует несколько более обстоятельных размышлений и что в любом случае мандат на его реализацию должен был бы исходить от такого органа, как КЭП. Основу для разработки руководящих принципов должен заложить анализ надлежащей практики и опыта. Большинство участников полагали, что такие руководящие принципы должны быть ограничены регионом ЕЭК

ООН, хотя было отмечено, что, как и собственно пункт 3 статьи 7, они могли бы применяться к правительствам стран ЕЭК даже тогда, когда они участвуют в форумах, не имеющих отношения к ЕЭК (например, в глобальных). Несколько участников полагали, что руководящие принципы не должны затрагивать вопроса о том, каким образом должны соорганизовываться НПО, но они должны в любом случае включать лепту со стороны НПО.

18. Было предложено, что в качестве первого шага КЭП мог бы подумать о том, чтобы предложить секретариату предпринять анализ надлежащей практики в сфере участия общественности в международных форумах в регионе ЕЭК ООН. Потом это можно было бы использовать в качестве основы для разработки руководящих принципов, если будет решено продвигаться в этом направлении.

19. Было высказано соображение о том, что ЕЭК было бы полезно опубликовать обновленную компиляцию природоохранных конвенций и протоколов ЕЭК.

Другие проблемы

20. Был поднят вопрос о целесообразности учреждения официальной совместной рабочей группы. Одни участники высказывались за это, тогда как другие считали, что в этом нет необходимости и что формализация процесса могла бы даже оказаться контрпродуктивной. Однако было бы, пожалуй, осуществимым провести одно официальное заседание с целью совместного изучения результатов анализа, упомянутого в пункте 14. Кроме того, представителям различных конвенционных органов и КЭП, по общему согласию, полезно и впредь собираться на неофициальной основе для обсуждения тем, представляющих общий интерес. Помимо дальнейших дискуссий по темам Орхусской конвенции, в качестве возможных перспективных тем были упомянуты проблемы соблюдения, ответственности и финансирования.

Приложение I

ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ

Общий раздел

1. Углубленный юридический анализ последствий Орхусской конвенции в сферах, охватываемых одним или более из других природоохранных документов ЕЭК

2. Применение принципов и/или положений Орхусской конвенции в рамках *проблематики* других природоохранных документов ЕЭК

3. Применение принципов и/или положений Орхусской конвенции в рамках *процедур* других природоохранных документов ЕЭК

Информация

4. Разработка стратегий публичной коммуникации (широкая общественность + целевые группы):

    - по каждому документу отдельно
    - по природоохранным документам ЕЭК в совокупности

Участие

5. Руководящие принципы относительно участия общественности:

    - завершение процессов Конвенции по водам и Конвенции Эспо
    - развертывание аналогичных процессов применительно к КТЗВБР и к Конвенции о промышленных авариях

Доступ к правосудию

6. Руководящие принципы относительно доступа к правосудию - ср. результаты орхусской Целевой группы

Приложение II

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЕЭК ОТНОСИТЕЛЬНО УЧАСТИЯ НПО В МЕЖДУНАРОДНЫХ ФОРУМАХ

Сфера охвата

- Орхусская конвенция, статья 3.7: "Каждая Сторона способствует применению принципов настоящей Конвенции в *международных процессах принятия решений* и в рамках *международных организаций в вопросах, относящихся к окружающей среде*."
- природоохранные документы ЕЭК
- официальный и неофициальный уровни
- принципы и/или положения?
- ориентиры для правительств, секретариатов и НПО
- соотношение с существующими стандартами (например, правила аккредитации НПО, правила процедуры и т.д.)

Содержание

- какие положения Орхусской конвенции применимы, а какие нет? Нужны ли новые положения?
- определение 'заинтересованной общественности': нужна ли дифференциация (например между НПО общественной сферы и НПО сферы бизнеса)? Проблемы репрезентативности, легитимности и т.д.

Процесс

- анализ надлежащей практики
- трехсторонняя целевая группа: правительства (президиумы?), секретариаты, НПО
- киевский подготовительный процесс
- принятие или одобрение министрами (и НПО?)