



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

MP.PP/WG.1/2004/13
11 August 2004

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

Рабочая группа Сторон Конвенции
(Третье совещание, Женева, 1-3 ноября 2004 года)
(Пункт 12 предварительной повестки дня)

ДОКЛАД ПЕРВОГО СОВЕЩАНИЯ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ ПО ВОПРОСАМ
УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ФОРУМАХ

**Подготовлен Председателем в консультации с Группой экспертов
и при содействии секретариата**

1. На своем первом совещании Рабочая группа Сторон приняла решение учредить небольшую специальную группу экспертов по вопросу участия общественности в международных форумах (MP.PP/WG.1/2003/2, пункт 47). Этой группе было поручено рассмотреть охват, формат и содержание возможных руководящих принципов участия общественности в международных форумах и соответствующий порядок их разработки.
2. Первое совещание Специальной группы экспертов по вопросу участия общественности в международных форумах состоялось в Женеве 3-4 июня 2004 года.

3. В работе совещания приняли участие ряд экспертов, назначенных правительственными и межправительственными, международными, региональными и неправительственными организациями (НПО), а также ряд независимых представителей научных кругов. Эксперты участвовали в своем личном качестве без ущерба для какой-либо позиции своих правительств или организаций по обсуждаемым вопросам. Со списком участников можно ознакомиться по адресу: www.unece.org/env/pp/ppif.htm.

4. Профессор Аттила Танзи (Италия), который принял предложение Президиума Совещания Сторон председательствовать на заседаниях Группы экспертов, открыл Совещание и приветствовал его участников. Он напомнил участникам о мандате Группы экспертов и выразил надежду, что она сможет представить четкие предложения вначале Президиуму, а затем Рабочей группе Сторон, с тем чтобы последняя могла представить проект руководящих принципов, если она примет такое решение, для его возможного принятия на втором совещании Сторон (Алматы, Казахстан, май 2005 года).

5. Директор Отдела окружающей среды и населенных пунктов ЕЭК ООН г-н Кай Барлунд напомнил участникам о ключевых событиях, которые предшествовали созданию Группы экспертов, в частности о принятии Луккской декларации, в которой признается необходимость разработки руководящих указаний в отношении принципов содействия осуществлению Орхусской конвенции и рассмотрения возможности разработки руководящих принципов для их возможного принятия на будущем совещании Сторон. Он предложил Группе экспертов рассмотреть возможность избрания поэтапного подхода, в рамках которого любые такие руководящие принципы будут применяться в контексте юридически обязательных документов ЕЭК ООН до ознакомления с ними более широкой аудитории на международном уровне.

I. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ, ОПЫТ И СОБЫТИЯ

6. Председатель предложила обсудить соответствующий опыт, мероприятия и события, связанные с участием заинтересованных сторон в международном процессе принятия решений по окружающей среде и в рамках международных организаций. Участники обратили внимание на опыт, который, в частности, имеет отношение к следующим организациям и процессам:

а) сама Орхусская конвенция и Европейский ЭКО-Форум, зонтичная организация, в рамках которой было организовано участие общественности в переговорах по Конвенции и ее осуществлению;

- b) Барселонская конвенция о защите морской среды и прибрежных районов Средиземноморья;
- c) Комиссия по устойчивому развитию в связи с подготовкой к Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию;
- d) Конвенция о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай и Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД), Стратегия участия общественности;
- e) Североамериканская комиссия по сотрудничеству в области окружающей среды;
- f) Организация американских государств, Встреча на высшем уровне в рамках Форума гражданского общества Северной и Южной Америки;
- g) Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц;
- h) Конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы";
- i) Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер;
- j) Рамочная директива по водным ресурсам Европейского союза (2000/60/ЕС);
- k) Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата;
- l) Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде;
- m) пятый Глобальный форум гражданского общества, предшествующий Глобальному форуму министров окружающей среды, 2004 год (ГГ/ГФМОС);
- n) Инспекционная группа Всемирного банка;
- o) Группа видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом Генерального секретаря.

7. Группа экспертов сочла целесообразным учесть опыт перечисленных выше организаций и процессов, в частности работу Группы видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом Генерального секретаря (Группа Кардозу).

8. Кроме того, было сочтено, что ряд публикаций также имеет непосредственное отношение к вопросам, рассматриваемым Группой экспертов, и было принято решение принять их во внимание в дальнейшей работе (см. приложение).

II. ВОЗМОЖНЫЙ ОХВАТ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

Органы, которым следует адресовать прилагаемые руководящие принципы

9. Было достигнуто широкое понимание того, что предлагаемые руководящие принципы должны быть прежде всего адресованы Сторонам Конвенции. Некоторые эксперты сочли, что, принимая во внимание статью 18 Венской конвенции¹, они могли бы быть также адресованы государствам, подписавшим Конвенцию, тогда как, по мнению других, к подписавшим Конвенцию государствам должна быть обращена "более мягкая формулировка", чем к Сторонам. В отношении других государств-неучастников также следовало бы употреблять более "мягкий" язык, чем тот, который используется в отношении Сторон (например, "рекомендуется принять к сведению...").

10. Идея адресовать руководящие принципы непосредственно международным органам или процессам или их секретариатам не получила поддержки. Любое влияние на эти органы или процессы будет осуществляться через Стороны. Однако в руководящих принципах могли бы быть отражены некоторые вопросы, касающиеся организационных потребностей и потенциалов секретариатов, чтобы они могли содействовать участию общественности в международных форумах.

11. Не получала также поддержки идея адресовать руководящие принципы непосредственно НПО, однако, как и в случае с секретариатами международных органов и процессов, было рекомендовано, чтобы руководящие принципы отражали в определенной степени признание потребностей НПО располагать достаточным потенциалом и организовывать тем или иным способом свою работу, связанную с облегчением осуществления пункта 7 статьи 3. Среди вопросов, которые могли бы быть затронуты в этой связи, следует назвать прозрачность, законность, масштабы представленности, координацию, подготовку совещаний, консультации с субъектами и необходимость в финансировании. Было признано, что эти вопросы имеют отношение к эффективности участия и к степени повышения качества принятия решений. Однако, по мнению

участников, существует определенный риск, если руководящие принципы зайдут слишком далеко в вопросах собственной организации НПО, принимая во внимание то, что они будут приниматься правительствами. По мнению некоторых экспертов, тесное увязывание предлагаемых руководящих принципов с организацией НПО может выходить за рамки пункта 7 статьи 3, и основная роль НПО будет заключаться в оказании содействия осуществлению руководящих принципов. Была выдвинута идея о том, что НПО следует разрабатывать свои собственные кодексы поведения параллельно с разработкой руководящих принципов для Сторон, и эта идея получила определенную поддержку, однако было сочтено, что этот вопрос должны решать сами НПО.

Органы и процессы, в отношении которых будут применяться руководящие принципы

12. Было достигнуто общее понимание того, что круг органов и процессов, в отношении которых будут применяться руководящие принципы, должен строго определяться положениями пункта 7 статьи 3. Это означает, что они должны применяться не только к органам по вопросам окружающей среды и многосторонним природоохранным соглашениям (МПС), но и к другим органам и процессам, решения которых в значительной мере затрагивают состояние окружающей среды и которые, по мнению некоторых экспертов, могли бы включать международные финансовые учреждения, некоторые процессы урегулирования споров, партнерские отношения и инициативы "категории II". Не исключены и граничные случаи, когда экологический компонент играет второстепенное значение. В таких случаях каждая Сторона будет сама решать, применять ей или нет руководящие принципы в зависимости от конкретного случая. Любая попытка составить перечень органов или процессов, подпадающих под сферу действия пункта 7 статьи 3, будет сопряжена с трудностями и может быть даже нежелательна.

13. Незначительную поддержку получила идея включения поэтапного или дифференцированного подхода к предусмотренным пунктом 7 статьи 3 органам или процессам в рамки самих руководящих принципов, в результате чего для различных категорий таких органов и процессов будут рекомендованы различные процедуры. Однако идея поэтапного подхода к поиску принятия руководящих принципов органами или процессами, которые вероятнее всего окажут им поддержку (например, руководящие органы других природоохранных конвенций ЕЭК ООН, в рамках которых большое или растущее число представленных в них государств предположительно станут Сторонами Орхусской конвенции), была встречена с пониманием.

14. По мнению членов Группы экспертов, важное значение в международных процессах принятия решений имеют как официальные, так и неофициальные процессы. Неофициальные процессы или механизмы (как бы они ни определялись) не должны исключаться из сферы охвата только на том основании, что они являются неофициальными. Некоторые примеры наилучшей практики участия общественности в международных форумах, в частности, в подготовке самой Орхусской конвенции, связаны с участием в неофициальных процессах или в неофициальных этапах официального процесса, и порой неофициальные этапы процесса принятия решений являются намного важнее (в плане их воздействия на содержание окончательного решения), чем официальные этапы. Однако было отмечено, что механизмы официального участия имеют свои преимущества, поскольку они, как правило, носят более предсказуемый и транспарентный характер, причем вклад различных заинтересованных сторон при этом фиксируется общественностью.

15. По мнению участников, тот факт, что члены международных органов или участники международных процессов выступают или не выступают в личном качестве (в отличие от статуса делегатов своего правительства или организации) не должен служить критерием для исключения таких органов или процессов из сферы охвата предлагаемых руководящих принципов. Равным образом, как постоянные, так и непостоянные органы должны быть охвачены руководящими принципами, поскольку непостоянные органы могут зачастую отвечать за важные с экологической точки зрения международные процессы принятия решений, которые могут только выиграть от широкого участия общественности.

16. Определенная дискуссия развернулась вокруг того, должны ли некоторые стадии международных процессов принятия решений быть закрытыми для участия общественности. По мнению участников, любое суждение о том, должен ли тот или иной процесс быть открытым для участия общественности, может быть связано с определенным сопоставлением интересов по аналогии с тем, что косвенно подразумевается в пунктах 3 и 4 статьи 4 Конвенции. Например, в некоторых случаях может возникнуть необходимость сопоставить выгоды участия общественности с интересами ее безопасности или с практической достижимостью обеспечения участия общественности.

17. Было достигнуто общее понимание того, что участие в национальных и региональных подготовительных процессах, связанных с соответствующими международными процессами принятия решений, имеет исключительно важное значение, причем не только в ходе самих международных совещаний. Поэтому предлагаемые руководящие принципы должны охватывать эти процессы. Принцип "участия

общественности уже на самом раннем этапе" (пункт 4 статьи 6 Конвенции) имеет не менее важное значение на международном уровне, поскольку многие решения, принимаемые в конечном итоге на международных совещаниях высокого уровня, формулируются уже на самых ранних этапах подготовительных процессов.

18. Отмечалось также различие между "участием общественности" и "участием заинтересованных сторон" (см. также пункты 44-49 ниже). Первый термин следует рассматривать в более широком контексте, тогда как последний может иметь конкретное отношение к международному контексту.

III. ВОЗМОЖНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

Общие вопросы и принципы

19. Группа экспертов обсудила ряд общих вопросов и принципов, часть которых могла бы быть отражена в преамбуле предлагаемых руководящих принципов.

20. Было сочтено целесообразным указать причины стремления содействовать участию общественности в международных форумах. Они, в частности, включают следующее:

- a) участие общественности в международных форумах способствует эффективному управлению на международном уровне;
- b) участие общественности в международных форумах, как правило, способствует повышению эффективности принятия решений на международном уровне; и
- c) участие общественности в международных форумах, как правило, способствует более эффективному выполнению решений, принятых на международном уровне.

21. Еще одна причина, которая называлась некоторыми экспертами, заключалась в том, что общественность имеет право доступа к информации, право участвовать в принятии решений и право доступа к правосудию в рамках международных процессов в той же мере, в какой она имеет такие права в отношении национальных и субнациональных процессов. По мнению этих экспертов, представляется важным, чтобы подобно положениям Конвенции любые руководящие принципы прямо предусматривали эти права в контексте международных процессов принятия решений. Другие, напротив, высказывали сомнение по поводу использования формулировок о правах в этом контексте. Некоторые из них предпочли ссылаться на формирующийся комплекс ключевых стандартов и принципов вместо упоминания комплекса прав.

22. Отмечалось, что вступительная фраза в принципе 10 Декларации Рио по окружающей среде и развитию ("Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан - на соответствующем уровне"), который был принят на глобальном уровне, может применяться на международном уровне. Эта и другие соответствующие глобальные или региональные декларации или соглашения могли бы быть отражены в преамбуле в виде ссылок.

23. Было достигнуто согласие в отношении того, что наращивание потенциала имеет важное значение как для НПО, так и для секретариатов, отвечающих за обслуживание международных органов или процессов. Расширение участия гражданского общества в международных форумах предполагает вложение ресурсов, поэтому вопрос финансирования нуждается в рассмотрении. Создание потенциалов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой было признано как имеющее особое значение (равно как в отношении конвенции в целом). Особо упоминалась необходимость создания потенциала тех заинтересованных сторон, которые впервые участвуют в международных форумах или процессах.

24. Некоторые эксперты выразили озабоченность тем, что излишняя формализация процедур участия может иметь результат, обратный желаемому, и привести к сдерживанию участия заинтересованных сторон. По мнению участников, это особенно справедливо в том, что касается аккредитации участников.

25. Некоторые эксперты затронули важный вопрос надлежащих основ регламентации на национальном уровне. Участие общественности в международных форумах может иметь особо важное значение для тех стран, в которых участие гражданского общества в национальных процессах довольно ограничено.

26. Группа экспертов решила поочередно рассмотреть каждый из трех основополагающих компонентов Конвенции. После первоначального обмена мнениями она взяла за основу для своих обсуждений "извлеченные уроки", о которых говорится в пунктах 17-52 документа "Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию в международных форумах" (MP.PP/2002/18), который был подготовлен для первого совещания Сторон. Эти уроки были признаны в целом как имеющие непосредственное отношение к обсуждениям и закладывающие конструктивную основу для последующей работы при условии учета замечаний и дополнительных соображений, изложенных в последующих пунктах. Конструктивные соображения в пунктах 32, 48 и 52 рассматривались как содержащие актуальные принципы.

27. Группа экспертов рассмотрела предложение поочередно изучить каждое положение Конвенции, с тем чтобы проанализировать, в какой степени они могли бы применяться к международным органам и процессам, подпадающим под сферу действия пункта 7 статьи 3, однако ввиду нехватки времени сделать это оказалось невозможным.

Доступ к информации

28. Чрезмерный объем информации, по мнению участников, представляет собой потенциальную проблему. Главная серьезная проблема заключается в предоставлении информации в конструктивной, доступной форме без излишнего профессионального жаргона, чтобы доступ к информации способствовал расширению знаний. В идеальном варианте должен быть обеспечен доступ как к обработанным, так и к необработанным данным. Кроме того, по мнению участников, вопрос языков и перевода материалов также имеет важное значение и его стоит обсудить более подробно.

29. Прямое аудиовизуальное освещение событий в Интернете является важным методом обеспечения транспарентности хода работы международных совещаний и делает их открытыми для широкой аудитории во всем мире. В предлагаемых руководящих принципах этому вопросу можно было бы уделить особое внимание. Информационные центры являются еще одним полезным информационным механизмом, однако в обоих упомянутых случаях следует учитывать вопрос покрытия расходов.

30. Примеры информации, которая должна быть доступна общественности (MP.PP/2002/18, пункт 21), должны включать письменные материалы участников процесса принятия решений. Такие документы, как повестка дня и другая документация для совещаний должны составляться в электронной форме на своевременной основе.

31. Что касается рабочих документов, то электронный доступ к проектам таких документов расширил бы возможности общественности прокомментировать их и принять участие в их дальнейшей разработке (см. также пункт 37 ниже).

32. Что касается пункта 24 документа MP.PP/2002/18, то направление извещений о наличии возможностей должно предусматривать адресное информирование членов общественности, которые обратились с просьбой о получении таких извещений, а не только их размещение на вебсайте.

Участие общественности

33. Было достигнуто общее понимание того, что на национальном уровне (статьи 6-8 Конвенции) "участие общественности" не подразумевает участия в голосовании или в процессе принятия решений. Скорее всего, речь идет о высказывании мнений и предоставлении специальных знаний и опыта для этого процесса и об обеспечении надлежащей степени подотчетности. Формы участия могут варьироваться в зависимости от характера и этапа процесса, типа совещания (совещания экспертов, переговоры и т.д.), т.е. различаться в соответствии с тремя типами положений Конвенции.

34. Ссылка в пункте 39 документа MP.PP/2002/18 на "демократическую структуру и подотчетность" могла бы по крайней мере иметь более подробное разъяснение, но вряд ли она всегда уместна или желательна в том, что касается критерия участия. Например, представители научных учреждений, обладающие специальными знаниями и опытом, могли бы внести важный вклад в процесс, чего уже достаточно для того, чтобы оправдать их участие. Говорилось также о том, что механизмом оказания содействия обеспечению транспарентности могла бы служить рекомендация участникам заполнять несложный вопросник с указанием их основных источников финансирования при условии включения этой информации в публичный регистр.

35. Представляется важным придерживаться справедливого равновесия между доступом к участию новых представителей общественности и преимуществом участия. Упоминание "критерия отбора" в том же пункте 39 побудило некоторых экспертов отметить, что отбор применим только к некоторым элементам участия. Например, право на получение информации о совещаниях должно принадлежать всем, тогда как к праву принимать участие в работе небольших редакционных групп это, разумеется, не относится. Кроме того, критерий отбора, как представляется, необходимо применять дифференцированно в зависимости от категории процесса принятия решений или этапа процесса принятия решений.

36. В связи с пунктом 44 документа MP.PP/2002/18 были подчеркнуты потенциальные выгоды многосторонних диалогов заинтересованных сторон.

37. Элементы участия, о которых говорится в пункте 45 этого же документа, а именно: право предлагать пункты повестки дня, выступать на совещаниях и представлять письменные заявления, были сочтены как имеющие исключительно важное значение и требующие дальнейшего изучения. Участники не пришли к единому мнению о том, могут ли документы представляться всеми без исключения или только отдельными группами заинтересованных сторон. По мнению некоторых экспертов, наличие слишком большого

количества документов приведет к тому, что не все они будут прочитаны и что для лиц, принимающих решение, важнее заслушать выступления представителей групп заинтересованных сторон; по мнению других экспертов, примеры национальных консультативных процессов, связанных с представлением отдельными лицами тысяч документов, которые принимаются к сведению и учитываются, могли бы найти свое применение на международном уровне. Однако при этом следует также принимать во внимание тот факт, что одни документы представляются представителями крупных федераций, тогда как другие - отдельными лицами. Некоторые эксперты высказали мнение о том, что принятие обоснованных решений, демонстрирующих, как вклад общественности может быть принят во внимание, имеет важное значение, но вместе с тем признали, что применение такой практики на международном уровне сопряжено с трудностями.

38. Говорилось также, что не менее важное значение на международном уровне имеет воздействие участия на процесс принятия решений, включая принятие окончательного решения, о котором говорится в пункте 46 документа MP.PP/2002/18, а также в положениях пункта 8 статьи 6 Конвенции.

39. В качестве одного из важных вопросов, который необходимо отразить в предлагаемых руководящих принципах, возможно, в заключительном разделе, касающемся осуществления руководящих принципов, был назван вопрос обеспечения надлежащих ресурсов, в частности, для отстаивающих интересы общественности НПО и для международных секретариатов. В отношении пункта 48 документа MP.PP/2002/18, в котором говорится о роли правительств в оказании финансовой помощи заинтересованным сторонам, в том числе путем ее выделения через международные секретариаты, было высказано мнение о том, что этому вопросу следует уделить более пристальное внимание. НПО нуждаются в поддержке не только для того, чтобы принять участие в международных совещаниях, но и для принятия участия в соответствующих подготовительных процессах.

40. Группа экспертов отметила полезную роль коалиций, о которой говорится в пункте 48. Было высказано общее мнение о том, что существование коалиций может иметь свои преимущества не только для организаций, входящих в коалицию, но и для международных секретариатов и правительств. Позиции, обсуждаемые внутри коалиций или групп субъектов, как представляется, отражают позиции широкой группы организаций и поэтому могут рассматриваться правительствами как реально отражающие мнение заинтересованной стороны соответствующей категории. Коалиции могут также определить приоритетность использования ограниченных ресурсов в целях обеспечения наиболее эффективной представленности соответствующей группы заинтересованных

сторон. Отмечалось, что не все процессы создания коалиций заканчивались успешно. Некоторые секретариаты МПС поощряют идею о том, чтобы участники принимали участие в работе коалиции или групп субъектов, но не требуют этого. Некоторые эксперты отметили, что коалиции не должны быть неоправданно закрытыми, а должны предоставлять возможность новым членам присоединиться к процессу.

41. Следует уделять более пристальное внимание практике правительств приглашать представителей гражданского общества участвовать в национальных делегациях, а также рассматривать ее в качестве наилучшей практики.

Доступ к правосудию

42. Группа экспертов кратко обсудила вопрос о том, какое значение на международном уровне будет иметь применение принципов, лежащих в основе статьи 9 Конвенции. Содействие привлечению общественности к деятельности механизмов по вопросам соблюдения международных договоров рассматривалось некоторыми экспертами как подход, наиболее точно передающий дух пункта 3 статьи 9.

43. Международные или региональные механизмы, предоставляющие гражданам право ходатайствовать об обеспечении выполнения законодательства или обжаловать административные решения, также рассматривались некоторыми экспертами как модели, заслуживающие внимания, например, статьи 14 и 15 Североамериканского соглашения об экологическом сотрудничестве и Инспекционная группа Всемирного банка.

Определение термина "общественность" и "заинтересованная общественность" в международном контексте

44. Участники обсудили вопрос определения гражданского общества на основе справочных документов, которые были подготовлены для Группы Кардозу. Определения "общественность" и "заинтересованная общественность" в Конвенции были сочтены достаточно широкими и гибкими для их применения на международном уровне. Отмечалось, что сфера участия гражданского общества, видимо, должна быть дифференцирована в соответствии с тремя основополагающими компонентами. Что касается основополагающего компонента о доступе к информации, то концепция общественности применима в целом в том же виде, в каком она применяется на национальном уровне. Однако основополагающий компонент об участии, предусматривает, что участие, как правило, имеет форму участия представительных органов, представляющих различные заинтересованные стороны. Заинтересованные стороны, участвующие в каком-либо конкретном процессе, могут отличаться друг от

друга, однако термин "заинтересованная общественность" обеспечивает необходимую гибкость. Что касается основополагающего компонента о доступе к правосудию, то возможны случаи, когда доступ к правосудию могут иметь как отдельные лица, так и организации².

45. Участники отметили как заслуживающий изучения вопрос о возможном включении положений, признающих и учитывающих потребности некоторых категорий заинтересованных сторон, которые могут оказаться в неблагоприятном положении, в частности таких, как коренные народы, причем исключительно в качестве дополнения, а не замены таких определений в Конвенции как "общественность" и "заинтересованная общественность". Например, в руководящие принципы можно было бы включить рекомендацию об оказании юридической помощи находящимся в неблагоприятном положении заинтересованным сторонам. Активное привлечение к участию в международных процессах групп этнических меньшинств также заслуживает внимания. Право заинтересованных сторон высказывать свое мнение должно обеспечиваться на сбалансированной основе, даже если на практике не все заинтересованные стороны могут воспользоваться таким правом.

46. По мнению участников, идея дифференцированных положений для различных категорий заинтересованных сторон слишком далека от ее воплощения в жизнь и вряд ли найдет практическое применение. Дифференциация скорее нужна для применения самих руководящих принципов в том смысле, что соответствующие заинтересованные стороны будут дифференцироваться в каждом отдельном случае. Однако определенная дифференциация, возможно, потребует для самих руководящих принципов. Например, вопрос финансовой помощи и создания потенциалов будет иметь более важное значение для отстаивающих интересы общественности организаций и заинтересованных сторон из наименее развитых стран. Определенную поддержку получила идея проведения некоторого разграничения между отстаивающими интересы общественности НПО и организациями предпринимателей. Отмечалась важность и целесообразность конкретного отражения в любых руководящих принципах понятия сбалансированной представленности всех заинтересованных сторон.

47. Отмечалось, что может быть важно предусмотреть определенные пороги в применении концепции "заинтересованная общественность" на международном уровне. Например, отдельные лица, отдельные представители предпринимательских кругов и представители местных НПО, как правило, не будут принимать участия в межправительственных совещаниях в своем личном качестве, однако будут представлены от коалиций более высокого уровня или федераций (вместе с тем не исключается возможность их определенного участия на подготовительных этапах международного

процесса принятия решений). Кроме того, говорилось, что эта особенность не является характерной только для международных процессов: в рамках многих национальных процессов некоторые формы участия доступны только для коллективных организаций, а не отдельных лиц. Однако участие общественности в качестве заинтересованных сторон встречается все чаще, причем именно в соответствующих международных процессах.

48. Обсуждалась роль сектора предпринимательской деятельности. По вопросу классификации этого сектора мнения участников разошлись: большинство экспертов предпочли трехсторонний подход, отделив в определенной степени интересы предпринимателей от интересов правительства и гражданского общества; некоторые другие эксперты предпочли двусторонний подход, объединив интересы промышленности с интересами гражданского общества. Кроме того, участники не сошлись во мнении о том, следует ли в руководящих принципах пропагандировать идею равенства прав участия предпринимательских кругов и отстаивающих интересы общественности НПО или же в них следует отразить дифференцированный подход в соответствии с подходом, предусмотренным в соответствующих разделах Конвенции и некоторых принятых в связи с ней решениях (например, решение I/1 о правилах процедуры и решение I/7 о рассмотрении соблюдения).

49. Несмотря на такое расхождение во мнениях, было достигнуто общее согласие относительно того, что между ролью предпринимательских кругов и ролью других неправительственных сторон существует большая разница. Было сочтено, что НПО предпринимателей, как правило, обладают сравнительно легким доступом к правительству. Отмечался риск того, что регулируемый сектор может использовать процедуры участия общественности для оказания ненадлежащего влияния на процессы регулирования, и в этой связи высказывалось мнение, что определенная формализация процессов участия могла бы способствовать тому, что интересы предпринимательских кругов станут более транспарентными.

IV. ВОЗМОЖНЫЙ ФОРМАТ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

50. Группа экспертов подробно не обсуждала формат возможных руководящих принципов при том понимании, что этот вопрос будет в определенной мере уводить в сторону обсуждение их содержания. Однако в предварительном порядке было согласовано, что структура руководящих принципов могла бы опираться на три основополагающих компонента Конвенции и в преамбулу можно включить некоторые общие принципы. В заключительном разделе можно рассмотреть вопросы осуществления руководящих принципов, а в приложении к руководящим принципам было сочтено целесообразным указать некоторые конкретные примеры надлежащей практики.

51. Некоторые эксперты предпочли, чтобы руководящие принципы основывались на нормативном подходе, который предусматривает минимальный стандарт, желательно в рекомендательной, а не в обязательной форме. Другие эксперты предпочли более гибкий и описательный подход, предложив включить в них перечень вариантов надлежащей практики, которые можно выбрать в зависимости от обстоятельств. Говорилось о возможности объединения этих вариантов. Некоторые эксперты особо подчеркнули, что невозможно выработать единый свод процедур для их применения ко всем форумам. Напротив, различные форумы будут, скорее, подпадать под конкретные процедуры, а процедуры, применяемые на конкретных форумах, должны отвечать сложившимся условиям.

V. ВОЗМОЖНЫЕ ВИДЫ ПРИМЕНЕНИЯ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

52. После их принятия Совещанием Сторон Орхусской конвенции руководящие принципы могли бы:

а) служить руководством для Сторон, действующих в индивидуальном или в коллективном порядке в рамках предусмотренных пунктом 7 статьи 3 директивных органов и процессов, в том что касается разработки или изменения соответствующих правил, регламентирующих деятельность этих органов и эти процессы (например, правила процедуры, охватывающие такие вопросы, как транспарентность, аккредитация и т.д.);

б) служить руководством для Сторон, действующих в индивидуальном или в коллективном порядке в рамках предусмотренных пунктом 7 статьи 3 директивных органов или процессов, в том что касается рассмотрения соответствующих вопросов существа в рамках этих органов и процессов; или

с) быть представлены для одобрения другим заинтересованным органам или процессам, например, органам или процессам преимущественно или целиком состоящим из Сторон или государств, подписавших Орхусскую конвенцию, в частности, органам других природоохранных конвенций ЕЭК ООН.

VI. ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

53. Группа экспертов постановила, при условии согласия Президиума на его совещании 8 июня 2004 года, провести свое следующее совещание 9-11 ноября 2004 года. В целях подготовки к этому совещанию было решено, что Председатель при содействии небольшой группы экспертов и секретариата будет разрабатывать проект возможных

руководящих принципов, который послужит основой для дальнейших обсуждений в рамках группы экспертов. Членами этой небольшой группы были назначены следующие эксперты, представляющие правительства, международные региональные организации, НПО и научные учреждения: г-жа Анни Шарлотта Бекер (Германия), г-н Джолион Томсон (Соединенное Королевство), г-жа Доната Ругарабаму (Секретариат Базельской конвенции), г-жа Магда Тот Наги (Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы), г-н Джон Хонтелез (Европейское экологическое бюро/Европейский ЭКО-Форум) и г-н Эрик Данненмайер (Туланский университет, Соединенные Штаты).

VII. УТВЕРЖДЕНИЕ ДОКЛАДА И ЗАКРЫТИЕ СОВЕЩАНИЯ

54. Было принято решение о том, что проект доклада совещания будет распространен среди всей группы для вынесения по нему замечаний и что Председатель завершит работу над докладом при содействии секретариата в установленные сроки для его препровождения Президиуму до его совещания 8 июля 2004 года.

55. Председатель поблагодарил всех участников за их активную и конструктивную работу, а также секретариат за оказанную им поддержку. Затем он закрыл совещание.

Примечание

¹ Согласно положениям статьи 18, "Государство обязано воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, если это государство подписало такой договор или обменялось документами, образующими такой договор, под условием ратификации, акта официального подтверждения, принятия или утверждения, до тех пор, пока это государство не выразило ясно своего намерения не стать участником этого договора...".

² Собственный механизм соблюдения Орхусской конвенции, хотя и не предусматривает процедуру регрессного иска как такового, рассматривается как пример того, как доступ к правосудию может обеспечиваться на международном уровне. В этом случае отдельные лица могут привести в действие этот механизм.

Приложение

**ПУБЛИКАЦИИ, ИМЕЮЩИЕ КОНКРЕТНОЕ ОТНОШЕНИЕ
К РАБОТЕ ГРУППЫ ЭКСПЕРТОВ**

"Участие общественности в международных форумах", ЕЭК ООН, MP.PP/WG.1/2003/6, 12 августа 2003 года.

"Доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию в международных форумах", ЕЭК ООН, MP.PP/2002/18, 12 сентября 2002 года.

"Access to information, public participation in decision-making and access to justice in international forums. Addendum. Survey of selected access to information, public participation in decision-making and access to justice rules and practices in international forums", UNECE, MP.PP/2002/18/Add.1, 12 September 2002.

"Более широкое применение принципа 10 Декларации Рио по окружающей среде и развитию", Совет управляющих ЮНЕП 22/17 П в, 3-7 февраля 2003 года.

"Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Co-operation. Legal Basis and Practical Experience. Summary of a report by Ecologic Institute for International and European Environmental Policy together with foundation for International Environmental Law and Development". Richard G. Tarasofsky with Sebastian Oberthuer, et. al., Ecologic Centre for International & European Environmental Research, Berlin, XIII, Berichte des Umweltbundesamtes, Band 11/02, 2002.

"Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability - Beyond Deadlock and Conflict", Minu Hemmati, with contributions from Felix Dodds, Jasmin Enayati & Jan McHarry, London, Earthscan Publications Ltd., <http://www.earthsummit2002.org/msp/book.htm> 2002.

"Strategic Partnership: Challenges and Best Practices in the Management and Governance of Multi-Stakeholder Partnerships Involving UN and Civil Society Actors", Background paper prepared by Carmen Malena for the Multi-Stakeholder Workshop on Partnerships and UN-Civil Society Relations, Pocantico, New York, February 2004.

"Report of the Fifth Global Civil Society Forum", Jeju, Republic of Korea, 27-28 March 2004, (UNEP/GCS/5/1), 28 April 2004.

Группа видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом Генерального секретаря (Группа Кардозу)

"Система Организации Объединенных Наций и гражданское общество - подведение итогов и анализ практики: справочный документ для Группы видных деятелей Генерального секретаря по отношениям Организации Объединенных Наций с гражданским обществом", май 2003 года.

"Гражданское общество и глобальное управление", Группа высокого уровня по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, контекстуальный документ, подготовленный Фернанду Энрики Кардозу, Председателем Группы видных деятелей Генерального секретаря по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, 13 июня 2003 года.

Выступление Фернанду Энрики Кардозу, Председателя Группы видных деятелей Генерального секретаря по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, Ежегодная конференция ДООИ-НПО, Нью-Йорк, 8 сентября 2003 года.

"The diversity of actors within the UN system", Secretary-General's Panel of Eminent Persons on Civil Society and United Nations Relationships, 2003.

"Взаимодействие между гражданским обществом и Организацией Объединенных Наций", выступление г-жи Биргитты Даль, члена Группы видных деятелей Генерального секретаря по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, Европейская конференция о роли НПО и гражданского общества в предотвращении вооруженных конфликтов, Дублин, 31 марта - 2 апреля 2004 года.

Секторальные и региональные перспективы

"A Citizen's Guide to the World Bank Inspection Panel" (2nd Edition), Dana L. Clark Center for International Environmental Law, October 1999.

"Strengthening Public Participation and Access to Information in the Americas", Working Draft Environmental Law Institute/Center for Human Rights and Environment, April 2004.

"Major groups participation in CSD-12 official sessions", United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development, April 2004.

"TWN Inputs for Meeting on Aarhus Convention, Geneva, 3-4 June 2004", Saradha Iyer, Third World Network.

"Public Participation, Access to Information and Development Banks in the UNECE Region", CEE Bankwatch Network.
