



Наше здоровье, наши голоса

Доводы в пользу участия общественности в многосторонних форумах по экологическому управлению

История вопроса: Ограничение пространства для участия общественности

Участие общественности в принятии решений, влияющих на здоровье человека и окружающую среду, имеет важное значение в демократическом обществе, поскольку это необходимо для обеспечения права людей на участие в процессах принятия решений, влияющих на их жизнь на местном, национальном и глобальном уровнях. Хотя соображения участия в различных форумах различны, значимое участие требует возможности вмешиваться в разработку политики, резолюций и законов и отслеживать ход каждого из переговоров. Только таким образом глобальная политика может отражать мнения тех, на кого влияют политические решения, которые в конечном итоге должны быть вовлечены в их реализацию.

В последние годы участие гражданского общества в принятии решений на международном уровне было ограничено, что вызывает озабоченность по поводу инклюзивности и прозрачности. Несмотря на то, что организации гражданского общества (ОГО), коренные народы и представители затронутых сообществ являются ключевыми заинтересованными сторонами, они остаются в стороне от участия в форумах, определяющих важнейшую политику. Например, в процессе Пятого межправительственного комитета по переговорам (МКП-5) по договору о пластике проводились многочисленные закрытые заседания, на которые не допускались ОГО, что подрывало участие общественности без какого-либо обоснования причин закрытия заседаний. На шестой Ассамблее ООН по окружающей среде (UNEA) в 2024 году ограничение прав на выступление для ОГО препятствовало их значимому вкладу в срочные экологические дискуссии.

Такое снижение вовлеченности гражданского общества ослабляет подотчетность и чревато упущением важных разнообразных точек зрения при принятии решений. Хуже того, это создает условия для разработки менее эффективной политики, в которой не учитываются глубокие знания и опыт людей, лучше всего знакомых с проблемами: тех, на чью жизнь экологические проблемы влияют больше всего.

Что такое общественное участие?

Вовлечение общественности в управление очень важно, поскольку в нем задействованы заинтересованные стороны, которые прямо или косвенно участвуют в



принятии решений относительно политики, планов или программ, влияющих на их жизнь. Это могут быть отдельные лица и группы, на которых положительно или отрицательно влияют предлагаемые действия, такие как законодательство или проектная политика. Во время переговоров в ООН ОГО обычно участвуют в процессе принятия решений, предоставляя ресурсы, содержащие соответствующие исследования, от научных данных до юридического анализа, документы с изложением позиции (например, краткие мнения IPEN), организуя информационные мероприятия и посещая пленарные заседания и сессии контактных групп, на которых разрабатываются тексты конвенций, решений, резолюций и руководств. ОГО могут вносить аналитические материалы и замечания по предлагаемым текстам, находящимся в стадии разработки, обеспечивая уникальный вклад в поддержку решений, принимаемых государствами-членами.

Сделать участие общественности доступным в международном масштабе может быть непросто. Такие факторы, как сложность логистики, расходы, связанные с участием в переговорах, правила аккредитации, визовые требования и необходимые значительные финансовые вложения, могут создавать препятствия для участников. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека рекомендует государствам создавать и поддерживать безопасную и благоприятную среду, способствующую осуществлению права на участие в общественных делах.¹

Представители общественности обладают различными возможностями, ресурсами, социально-культурными обстоятельствами, экономическим или политическим влиянием, поэтому необходимо принять особые меры для обеспечения сбалансированного и справедливого процесса. Процессы и механизмы международного доступа должны быть разработаны таким образом, чтобы способствовать прозрачности, минимизировать неравенство, избегать неоправданного экономического или политического влияния и способствовать участию тех групп населения, которые непосредственно затронуты и могут не иметь средств для участия без поддержки.²

Издержки принятия решений за закрытыми дверями и преимущества участия

Участие укрепляет права человека, способствуя развитию демократии, верховенства закона, социальной интеграции и экономического роста. Оно уменьшает неравенство и социальные конфликты, расширяя возможности отдельных людей и групп и формируя основу правозащитных подходов к борьбе с маргинализацией. Хотя органы государственной власти несут окончательную ответственность за принятие решений,

¹ Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в общественных делах, пункт 19.

² Алматинские руководящие принципы по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах ("Алматинские руководящие принципы"), в: Орхусская конвенция, Решение II/4, Содействие применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах (UN Doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.5, 20 июня 2005 г.)

участие общества позволяет понять конкретные проблемы, выявить пробелы, оценить политику и ее последствия, уравнив противоречивые интересы. Это делает процесс принятия решений более обоснованным и устойчивым, повышает эффективность, подотчетность и прозрачность государственных институтов, придает легитимность государственным решениям и способствует принятию их обществом. Несмотря на международное значение, работа международных органов, принимающих решения, остается непрозрачной для многих людей. Обеспечение учета мнений тех, кого затрагивают экологические решения, повышает общественную поддержку, способствует устойчивому развитию и помогает защитить реализацию прав, которые зависят от безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей среды.³

Ограничения на участие приводят к процессам, которые не учитывают важный научный вклад в принятие решений по вопросам окружающей среды и здоровья, а также знания людей, пострадавших от стрессовых факторов окружающей среды на местах. Участие экспертов гражданского общества и правообладателей, включая женщин, детей и молодежь, а также профсоюзы, гарантирует, что переговоры будут вестись на основе независимых научных знаний и с учетом важнейшего жизненного опыта людей, здоровье и права человека которых подвергаются наибольшему риску в результате деградации окружающей среды.

Участие также способствует вовлечению коренных народов, которые несмотря на то, что являются суверенными правообладателями, не имеют адекватного представления своих взглядов и культурных ценностей в процессах принятия решений, касающихся земли, морских ландшафтов и биологических ресурсов. Более того, участие коренных народов может потенциально смягчить вредное воздействие и максимизировать выгоды от проектов, реализуемых на землях их предков и вокруг них.

Ограничения на участие общественности выгодны странам, которые пытаются помешать прогрессу, способствуя маневрам за закрытыми дверями, происходящим вне поля зрения независимых наблюдателей. Помимо выполнения этой надзорной функции, ОГО вносят уникальный вклад, способствующий укреплению демократической и эффективной политики. Например, в последние годы активное участие IPEN в международных переговорах помогло:

- Развенчать миф о том, что пластмассы не оказывают негативного воздействия на здоровье человека, путем распространения независимых исследований о вреде опасных химических веществ, содержащихся в пластмассах, для здоровья и окружающей среды во время заседаний МКП по Договору о пластмассах.
- Разоблачение продвижения химической переработки нефтехимической промышленностью как способа избежать ограничений на производство

³ См. пункт 23 "Доклада Специального докладчика по вопросу о правозащитных обязательствах, связанных с использованием безопасной, чистой, здоровой и устойчивой окружающей средой", A/HRC/37/59, 2018 г.



Во имя будущего без токсичных веществ

пластика. Этого удалось добиться благодаря взаимодействию IPEN и других ОГО с разоблачителями на самом высоком уровне пластиковой промышленности, чьи голоса иначе не были бы услышаны на международных форумах.

- Предоставление независимых научных данных и вклада в проведение химических оценок при рассмотрении таких высокотоксичных веществ, как диоксины, ПХБ, УФ-328, хлорированные парафины и других, в рамках работы Комитета по рассмотрению стойких органических загрязнителей (POPRC) в соответствии со Стокгольмской конвенцией.

Правовые принципы, лежащие в основе участия общественности в решении экологических вопросов

Статья 21 Всеобщей декларации прав человека⁴ и статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах⁵ утверждают, что каждый человек имеет право участвовать в работе своего правительства, непосредственно или через выбранных представителей, способствуя вовлечению общественности в управление. В Замечании общего порядка № 25 Комитета по правам человека говорится, что это право распространяется на разработку и осуществление политики на международном и региональном уровнях, оказывая влияние на национальное законодательство, политику и практику. Следовательно, принятие таких решений должно быть прозрачным и подотчетным, вовлекать тех, кого это касается, и поддерживать общественные свободы, которые должны быть защищены на международном уровне.

Кроме того, участники региональных и международных встреч, представляющие гражданское общество, должны быть в безопасности и не подвергаться репрессиям.⁶ Кроме того, Принцип 10 Декларации Рио подчеркивает, что экологические проблемы лучше всего решать при участии всех заинтересованных граждан. Этот принцип включает в себя три компонента: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. Несмотря на то, что в нем изложены обязанности государств в отношении внутреннего участия, его последствия для принятия решений на международном уровне определены недостаточно четко. Повестка дня на XXI век, принятая в Рио, призвала агентства ООН и межправительственные организации усилить роль НПО в процессах "разработки политики, принятия решений, реализации и оценки" на международных политических форумах.

Конференция по устойчивому развитию "Рио+20" 2012 года подтвердила принцип 10, тем самым укрепив обязательства государств по вовлечению основных групп и заинтересованных сторон в процессы принятия решений на всех уровнях. Правительства также подчеркнули свою приверженность делу расширения участия и

⁴ [Резолюция 217 А Генеральной Ассамблеи](#) от 10 декабря 1948 года

⁵ Резолюция 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года

⁶ Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, пункт 96.

эффективного вовлечения соответствующих заинтересованных сторон в работу международных форумов, поощрения прозрачности, привлечения общественности и создания партнерств для продвижения практики устойчивого развития.

Орхусская конвенция 1998 года⁷ и Соглашение Эскасу 2018 года разрабатывают правозащитный подход для каждой из трех составляющих Принципа 10: доступ к экологической информации, участие общественности в принятии решений и доступ к правосудию. Оба соглашения требуют, чтобы участники конвенций содействовали применению принципов настоящей Конвенции в международных процессах принятия экологических решений и в рамках международных организаций по вопросам, касающимся окружающей среды.⁸

Кроме того, Стокгольмская конвенция требует от каждой стороны поощрять и облегчать участие общественности в решении проблемы стойких органических загрязнителей и их воздействия на здоровье и окружающую среду, а также в разработке адекватных ответных мер.⁹

Интеграция принципов экологической справедливости в международные пространства принятия решений

Ограничения на участие общественности рискуют поставить под угрозу экологическую справедливость для сообществ, которые и так неравноценно несут бремя экологического ущерба и часто исключены из форумов по принятию решений. Существующие правовые принципы могут помочь определить принципы экологической справедливости, где "права коренных народов и затрагиваемых общин представлять и говорить от своего имени" и "право коренных народов и местных общин на эффективное участие на всех уровнях принятия решений".¹⁰

Алматинские руководящие принципы по содействию применению принципов Орхусской конвенции на международных форумах устанавливают основные стандарты участия общественности. В Руководстве говорится, что участие в международных переговорах должно быть инклюзивным, прозрачным и своевременным, и отмечается, что

- Участие заинтересованной общественности в заседаниях международных форумов, включая их вспомогательные органы, должно быть разрешено на всех соответствующих этапах процесса принятия решений, если только не

⁷ Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 года; вступила в силу 30 октября 2001 года) ("Орхусская конвенция Конвенция")

⁸ Орхусская конвенция, Статья 3(7) и Соглашение Эскасу, Статья 7(12).

⁹ Статья 10(1)(d)

¹⁰ См. [Балийские принципы климатической справедливости](#) 2002 года и Принципы экологической справедливости 1991 года.



Во имя будущего без токсичных веществ

существует разумных оснований для исключения такого участия в соответствии с прозрачными и четко сформулированными стандартами.

- Необходимо прилагать усилия для активного привлечения к участию соответствующих субъектов на прозрачной, консультативной основе, соответствующей характеру форума.
- Участие общественности в заседаниях международных форумов должно включать право на доступ ко всем документам, имеющим отношение к принятию решений, подготовленным к заседанию, на распространение письменных заявлений и на выступление, без ущерба для способности международных форумов определять приоритеты своей деятельности и применять свои правила процедуры.

Кроме того, в программах заседаний должно быть предусмотрено достаточное время для участия ОГО, поскольку их вклад часто ограничен из-за нехватки времени, особенно если им разрешено выступать только в последнюю очередь. В таких случаях их взгляды становятся второстепенными, а не включаются в обсуждение. Кроме того, планировщики встреч должны учитывать участие наблюдателей, обеспечивая достаточное количество мест и пространства для всех участников процесса.

Выводы и рекомендации

Для международных встреч:

- Поощрять значимое участие общественности как жизненно важное условие легитимности и эффективности решений
- Все встречи, включая неформальные собрания и контактные группы, должны оставаться доступными для гражданского общества и правообладателей.
- Группы гражданского общества должны иметь возможность полноценно участвовать в переговорах, в том числе в обсуждении вариантов текста, и должны иметь возможность представлять свои замечания по разработке текста и отражать свои мнения в отчетах о встрече
- Ограничения на участие должны быть специально оговорены и обоснованы. Любое ограничение на участие должно толковаться узко.
- Для наблюдателей должно быть выделено специальное место и сидячие места.
- При организации встречи следует учитывать место ее проведения, наличие виз и любые административные трудности, которые могут помешать более широкому участию.

Для национальных властей:

- Стороны Орхусской конвенции должны координировать свои действия с соответствующими координационными центрами МЭС и координационными центрами ЕЭК ООН и других текущих переговоров, чтобы обеспечить содействие выполнению Статьи 3(7) на всех международных форумах, как



Во имя будущего без токсичных веществ

указано в Алматинских руководящих принципах, в том числе через Комитет по соблюдению.

- Сторонам соглашения Эскасу следует пересмотреть исполнение обязательств по содействию участию в международных форумах, предусмотренных статьей 7(12) соглашения, в том числе через свой Комитет по соблюдению.
 - Национальные делегации должны рассмотреть возможность широкого представительства заинтересованных сторон и правообладателей в своих делегациях, чтобы облегчить участие.
-