



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

MP.EIA/WG.1/1999/7
28 July 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Совещание Сторон Конвенции об оценке
воздействия на окружающую среду в
трансграничном контексте
Рабочая группа по оценке воздействия
на окружающую среду
(Первое совещание, Женева, 4-6 октября 1999 года)
(Пункт 4 предварительной повестки дня)

ВЫПОЛНЕНИЕ МНОГОСТОРОННИХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СОГЛАШЕНИЙ

Представлено делегацией Соединенного Королевства

Введение

1. На первом совещании Сторон заключенной в Эспо Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте было решено включить в план работы по осуществлению данной Конвенции на период 1998-2000 годов деятельность по разработке руководящих принципов по вопросам несоблюдения. Страной, возглавляющей деятельность по этому направлению, является Соединенное Королевство. Оно созовет два совещания целевой рабочей группы, которая подготовит доклад с изложением возможных подходов к разработке руководящих принципов по вопросам несоблюдения. Они состоятся в период между первым и вторым совещаниями Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду. Сроки их проведения, как представляется, будут определены до или в ходе первого совещания Рабочей группы.

2. В настоящем документе в сжатой форме изложены процедуры соблюдения, установленные в соответствии с многосторонними экологическими соглашениями (МЭС); он подготовлен для информации Рабочей группы и для оказания помощи целевой рабочей группе в ходе ее дискуссий.

Соблюдение

3. Хотя термины нигде четко не определены для целей международного экологического права, "соблюдение" обычно понимается как выполнение обязательств Стороной какого-либо договора, тогда как "осуществление" и "принудительное применение" касаются законодательных и иных мер, принимаемых какой-либо Стороной на национальном уровне в подтверждение факта выполнения обязательств. Процедуры соблюдения разработаны в ряде МЭС, что объясняется понятным желанием всех Сторон того или иного Договора быть уверенными в том, что другие Стороны действительно выполняют свои договорные обязательства. Хотя представление ежегодного доклада с описанием принятых какой-либо Стороной мер представляется очень полезным для этих целей, содержащиеся в нем данные могут считаться субъективными, тогда как многие Стороны желали бы получить объективную оценку такой информации.

4. Все МЭС содержат положения об урегулировании споров. В принципе, они могли бы использоваться для контроля за деятельностью отдельных Сторон. Однако к настоящему времени они ни разу не были использованы. Как представляется, этому существует четыре основных причины:

- процедуры урегулирования споров являются дорогостоящими, требуют длительного времени и вызывают конфронтацию;
- даже в случае успешного применения они не обеспечивают таких результатов, которые защищают или улучшают качество окружающей среды;
- за редким исключением эти процедуры будут применимы только в случае "общего согласия" на их использование сторонами спора, и чаще всего его ожидать не приходится;
- процедуры соблюдения действуют на многосторонней основе, тогда как процедуры урегулирования споров являются двусторонними; большинство нарушений обязательств по МЭС по своей природе носят многосторонний характер.

5. Во избежание конфронтационного и судебного характера процедур урегулирования споров и для переноса центра тяжести на реализацию своих обязательств Сторонами в разработанных режимах соблюдения основное внимание преднамеренно уделяется:

- устранению излишней сложности;
- отказу от конфронтационного и обеспечению их транспарентного и основанного на сотрудничестве характера.

Во всех режимах соблюдения значительное внимание уделяется реализации Сторонами их обязательств по представлению докладов.

6. В настоящее время режим соблюдения действует в четырех МЭС:

- Монреальском протоколе по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 года;
- Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года;
- Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) 1973 года;
- Конвенции об охране фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Бернской конвенции) 1979 года.

Еще не завершены переговоры по режиму соблюдения по двум другим МЭС:

- Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (в данном случае называемой "многосторонним консультативным процессом") 1992 года;
- Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 года.

Запланировано начать работу по разработке режима соблюдения и многостороннего консультативного процесса для Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

Монреальский протокол

7. Режим соблюдения Монреальского протокола (разработан в 1989-1992 годах; пересмотрен в 1998 году) вобрал в себя наиболее современный практический опыт. Его процедура в целом считается успешным сочетанием политики "кнута и пряника".

8. Если возникают сомнения по поводу выполнения какой-либо Стороной своих обязательств, вытекающих из Протокола, то проверка ее деятельности может быть начата одним из трех способов:

- другой Стороной;
- секретариатом;
- самой Стороной.

9. Вся информация передается Комитету по выполнению в составе 10 членов, отобранных Сторонами на основании принципа справедливого географического представительства.

10. Комитет по выполнению стремится к "мирному урегулированию", но он не может принимать самостоятельных решений. Самое большое, что он может сделать, это представить свои рекомендации руководящему органу Протокола, т.е. Совещанию Сторон.

11. В отличие от Комитета по выполнению Совещание Сторон правомочно принимать решения. К настоящему времени оно своими полномочиями пользовалось в ограниченном виде (т.е. предлагая помощь и консультации, а не угрожая приостановкой членства).

12. Деятельность Комитета по выполнению оценивается положительно. В течение семи лет и в ходе 21 совещания рассматривавшиеся им случаи передавались либо секретариатом, либо самими заинтересованными Сторонами. Ни одна из Сторон не передавала на рассмотрение Комитета по выполнению случаев в отношении другой Стороны, что свидетельствует о нежелании Сторон прямо оспаривать деятельность других Сторон в соответствии с процедурой урегулирования споров. К настоящему времени Комитет по выполнению рассмотрел деятельность многих Сторон и представил соответствующие рекомендации. Совещание Сторон неизменно принимало рекомендации Комитета по выполнению.

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния

13. Недавно Стороны Конвенции пришли к выводу, что настало время отказаться от разработки новых протоколов, а сконцентрировать свое внимание на более полном выполнении уже существующих протоколов. На них столь значительное впечатление оказала модель Монреальского протокола, что они приняли решение скопировать ее почти полностью.

14. Режим выполнения положений Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния обеспечивается посредством Комитета по выполнению в составе восьми членов. К настоящему времени Комитет по выполнению провел три заседания. До сих пор его деятельность была направлена в основном на выработку собственных методов работы. Обязательства по данной Конвенции в целом носят менее конкретный характер, чем по Монреальскому протоколу, в связи с чем сложнее представлять точные оценки степени их выполнения. В то же время более конкретные обязательства содержат протоколы, заключенные в соответствии с этой Конвенцией.

СИТЕС

15. в 1992 году Конференция Сторон приняла резолюцию, в которой поручила своему секретариату уточнить список Сторон, не принявших достаточных законодательных мер для осуществления данной Конвенции. Решая эту задачу, секретариат обратился к помощи внешних консультантов для анализа степени выполнения обязательств по Конвенции на национальном уровне. К настоящему времени завершена подготовка двух обзоров; над третьим продолжается работа.

16. На основании первого обзора Конференция Сторон рекомендовала тем Сторонам, законодательство которых было признано неполным, принять меры по его усовершенствованию ко времени проведения следующей конференции. По запросу им предоставлялось техническое содействие. Ряд стран воспользовалось этим предложением.

17. Хотя первоначально Конференция Сторон старалась воздерживаться от более решительных действий, в 1997 году она все же приняла решение временно прекратить торговлю по СИТЕС с теми Сторонами, которые осуществляли значительный объем торговли видами, охватываемыми данной Конвенцией, но при этом, по общему мнению, не выполняли никаких обязательств, предусмотренных СИТЕС. Этот решительный подход принес положительные результаты. Некоторые Стороны в настоящее время приняли необходимое законодательство, и решение о временной приостановке их членства было отменено. Этот процесс продолжается с другими странами, которым грозит приостановка их членства и которым предложено внести изменения до осени текущего года.

Бернская конвенция

18. Постоянный комитет Бернской конвенции Совета Европы (ее Конференция Сторон) контролирует процедуру соблюдения, основывающуюся на получении заявлений или жалоб от отдельных лиц, НПО или самих Сторон, в которых они утверждают о нарушении какой-либо Стороной положений Конвенции. Решение "возбудить дело" принимается Постоянным комитетом, который определяет дальнейшие процедуры. Постоянный комитет закрывает дела, если заявления или жалобы удовлетворены. Успех такой процедуры, которая действует скорее на административном, чем на правовом уровне, во многом зависит от степени давления, которое равноправные Стороны могут оказать на не выполняющую свои обязательства Сторону посредством Постоянного комитета.

Конвенция об изменении климата

19. Первоначальной целью некоторых Сторон Конвенции об изменении климата было создание режима соблюдения, аналогичного Монреальскому протоколу. Однако в ходе переговоров значительное число стран выразили сомнение в необходимости такого режима, в результате чего данная Конвенция предусматривает лишь многосторонний консультативный процесс.

20. Многосторонний консультативный процесс, разработанный для Конвенции об изменении климата, отличается от режима соблюдения Монреальского протокола прежде всего в том, что он направлен в основном на предоставление нуждающимся Сторонам консультативной помощи и рекомендаций относительно технических и финансовых ресурсов для преодоления трудностей, с которыми они сталкиваются в ходе выполнения Конвенции.

21. Таким образом, создана консультативная система (т.е. "служба поддержки"), тогда как режим Монреальского протокола предполагает контроль за выполнением. Учитывая весьма общий характер обязательств по Конвенции об изменении климата, принятая система консультаций может оказаться наиболее подходящей. Как ожидается, многосторонний консультативный процесс будет использоваться прежде всего развивающимися странами, подписавшими Конвенцию.

22. Этот процесс еще не начат в связи с сохраняющимися разногласиями относительно состава Комитета по многосторонним консультациям. Выражается надежда на то, что данный вопрос может быть решен на Конференции Сторон в этом году.

Базельская конвенция

23. В Базельской конвенции не содержится никаких требований о разработке режима соблюдения ее положений. Тем не менее некоторые Стороны настаивают на разработке такого режима в соответствии с общими полномочиями Конференции Сторон. Этому вопросу уже было посвящено три заседания, но пока дело продвигается медленно.

24. Настоящий документ был подготовлен непосредственно перед совещанием специального комитета открытого состава по осуществлению Базельской конвенции, которое состоялось в июне. На момент написания этого документа представлялось возможным, что этот комитет предложит Сторонам Базельской конвенции принять решение о начале серьезной работы по созданию механизма соблюдения на их заседаниях в декабре.

Киотский протокол

25. Киотский протокол предусматривает разработку как режима соблюдения, так и многосторонней консультативной процедуры. Обязательства, содержащиеся в Протоколе, имеют весьма широкий характер от "обычных" требований, детали которых подробно изложены в Протоколе (например, обязательство достичь запланированного уровня выбросов; обязательство отчитываться перед Конференцией Сторон), до более сложных обязательств, особенности которых во многом будут зависеть от правил и процедур, которые Сторонам еще предстоит разработать и согласовать.

26. В их число, несомненно, войдут уже существующий вспомогательный многосторонний консультативный процесс, а также разрабатываемый режим контроля за выполнением Киотского протокола. Разработка таких режимов осложняется тем, что некоторые Стороны желают, чтобы за нарушением ряда требований следовало юридически обязательное наказание, тогда как другие Стороны по-прежнему обеспокоены перспективой того, что выполнение ими положений Протокола будет контролироваться.

Тенденции и выводы

27. Пока еще накоплен лишь ограниченный опыт в разработке и осуществлении режимов соблюдения с целью более совершенной охраны окружающей среды в соответствии с МЭС. Этот процесс находится лишь на начальном этапе. Тем не менее можно выявить определенные тенденции и сделать некоторые выводы.

а) **Суверенитет**. Состоявшиеся до настоящего времени переговоры о процедурах соблюдения показали, что некоторые страны сохраняют обеспокоенность в связи с мерами внешнего контроля качества выполнения ими обязательств по МЭС. В результате стало необходимым устранить такую обеспокоенность с помощью процедур, носящих вспомогательный, конструктивный и уважающий национальный суверенитет характер, а не тех, применение которых предполагает определение "вины" отдельных Сторон и их наказание.

б) **Адаптация**. Не существует единой процедуры соблюдения для всех МЭС. Каждый договор имеет свои отличия. Баланс обязательств и состав Сторон также различны в каждом договоре. Разработанные процедуры, возможно, должны адаптироваться к отдельным случаям.

с) **Состав Комитета по выполнению**. Высказывается мнение, что комитеты по выполнению могут быть более эффективными, если в их состав будут входить выбранные для этого лица, а не страны. Как утверждается, благодаря этому удастся обеспечить более высокую объективность, более широкую экспертизу и более высокую посещаемость заседаний. Тем не менее некоторые страны высказывали обеспокоенность в связи с такой мерой, хотя она доказала свою эффективность в других случаях. Как представляется, в ближайшем будущем изменить эту позицию не удастся.

д) **Необходимость в четких обязательствах**. Значительно легче разработать и применять такой режим соблюдения для МЭС (например, для Монреальского протокола), который закрепляет четкие цели Сторон, чем для рамочного договора с неконкретными и даже неясными обязательствами (например, для Конвенции об изменении климата).

е) **Налаживание доверия**. Требуется время, чтобы комитеты по выполнению заслужили доверие Сторон МЭС и чтобы Стороны привыкли к регулярной проверке выполнения ими договора и не испытывали опасений в связи с этим процессом. Как представляется, любое МЭС, предполагающее создание режима проверки соблюдения, проходит стадию налаживания доверия, в связи с чем определенную "раскачку" на начальном этапе не следует считать неудовлетворительным результатом.
