



ШЕСТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ
“ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ”

БЕЛГРАД, СЕРБИЯ
10-12 октября 2007 года

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ
СОГЛАШЕНИЙ ЕЭК ООН**

Представлено

Комитетом ЕЭК ООН по экологической политике

через Специальную рабочую группу старших должностных лиц



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

ECE/BELGRADE.CONF/2007/12
18 July 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Шестая Конференция министров
"Окружающая среда для Европы"
Белград, 10-12 октября 2007 года
Пункт 2 b) предварительной повестки дня

ОЦЕНКА И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ
И ВЫВОДЫ ПО ИТОГАМ ПРОВЕДЕНИЯ ОБЗОРОВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕЭК ООН

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ
СОГЛАШЕНИЙ ЕЭК ООН**

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 8	3
I. НАЦИОНАЛЬНОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ	9	5
А. Ратификация МПОС - показатель, характеризующий ход национального осуществления	10 - 19	5
В. Результаты, достигнутые в области национального осуществления	20 - 25	8
С. Задачи, стоящие в области национального осуществления, и извлеченные уроки	26 - 46	9
II. МЕХАНИЗМ И ПРОЦЕДУРЫ ДЛЯ ПООЩРЕНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ	47	15
А. Представление отчетности	48 - 56	15
В. Соблюдение	57 - 60	18
С. Финансирование	61 - 65	19
D. Нарращивание потенциала	66 - 72	21
Е. Синергизм с другими международными программами и мероприятия по обмену опытом.....	73 - 79	24
III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	80 - 92	26

Введение

1. Пять природоохранных конвенций ЕЭК ООН¹ лежат в основе международной экологической политики ЕЭК ООН, формируют базу для многих национальных действий по охране человека и окружающей его среды и способствуют устойчивому развитию в регионе. Можно утверждать, что в рамках конвенций и протоколов к ним были достигнуты значительные успехи: многие государства - члены ЕЭК ООН являются Сторонами этих правовых документов и совместно пользуются связанными с ними преимуществами.
2. Несмотря на это, министры на пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы", состоявшейся в Киеве (2003 год), подчеркнули, что "больше внимание следует уделять соблюдению этих документов и их выполнению на национальном уровне" (Декларация министров, ECE/CEP/94/Rev.1, пункт 18). В своей Декларации министров они также привлекли внимание к необходимости того, чтобы государства более эффективно осуществляли положения ряда отдельных многосторонних природоохранных соглашений (МПОС)² и/или содействовали их скорейшей ратификации.
3. Однако даже в настоящее время руководящие органы конвенций согласны с тем, что необходимо обеспечить дальнейшее осуществление МПОС. Многие страны по-прежнему не являются Сторонами соглашений, которые имеют важное значение для них, в то время как некоторые из тех, которые являются Сторонами, не выполняют своих обязательств.
4. На Киевской конференции министры одобрили (ECE/CEP/94/Rev.1, пункт 43) Руководящие принципы укрепления соблюдения и обеспечения осуществления многосторонних природоохранных соглашений в регионе ЕЭК ООН (ECE/CEP/107) - так называемые *Киевские руководящие принципы* - в качестве важного инструмента

¹ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Конвенция о ТЗВБР); Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция об ОВОС); Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам); Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о ПА); и Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

² На Киевской конференции министры, одобрив Протокол по стратегической экологической оценке, Протокол о гражданской ответственности и Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей, предложили всем соответствующим государствам стать Сторонами этих правовых документов и всем заинтересованным государствам - членам ЕЭК ООН, которые пока еще не ратифицировали конвенции или не присоединились к ним, сделать это, по возможности, как можно скорее.

укрепления работы по соблюдению и осуществлению региональных природоохранных конвенций и протоколов. В *Киевских руководящих принципах* определены препятствия на пути национального осуществления и соблюдения, рассматриваются основные вопросы, возникающие в ходе развития МПОС, и представляется набор альтернативных средств для укрепления работы по осуществлению и соблюдению МПОС, а также по представлению отчетности по ним. Практический и всеобъемлющий подход, использующийся в *Киевских руководящих принципах*, и далее позволяет им играть полезную роль в качестве инструмента для обозначения четких и целенаправленных ориентиров, решения проблем, связанных с осуществлением и соблюдением, совместного использования найденных решений и обмена опытом.

5. Настоящий доклад был подготовлен по поручению Рабочей группы старших должностных лиц, данному на ее втором совещании (ECE/CEP/AC.11/2006/2, пункт 22), в сотрудничестве с президиумами руководящих органов пяти конвенций и Президиумом Комитета по экологической политике. Он призвал отразить точки зрения всех МПОС ЕЭК ООН и сосредоточен, в частности, на вопросе о национальном осуществлении (раздел I) и на том, что государствам-членам необходимо сделать в интересах поощрения этой деятельности; такие соображения можно было бы рассматривать в качестве "восходящего" подхода к осуществлению. В разделе I описываются достигнутые в прошлом успехи, встреченные препятствия и извлеченные уроки с целью содействия анализу нынешнего положения и обозначению ориентиров для дальнейшей деятельности. Киевские руководящие принципы используются для иллюстрации согласованных подходов и механизмов для такого осуществления на национальном уровне.

6. В документе также приводится краткая информация о ряде механизмов и процедур, использующихся МПОС с целью осуществления их положений (раздел II) - так называемая "нисходящий" подход к осуществлению.

7. И наконец, в разделе III в ряде выводов и рекомендаций, подготовленных на основе вопросов, рассматривавшихся в разделах I и II, кратко характеризуется существующее положение и предлагаются возможные действия на будущее.

8. Резюме данного документа включено в документ ECE/CEP/AC.11/2007/4.

I. НАЦИОНАЛЬНОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

9. Эффективность конвенций и протоколов к ним выражается в их успешном осуществлении на национальном уровне. *Киевские руководящие принципы* содержат обширный и полезный контрольный перечень шагов, которые следует принимать во внимание в ходе осуществления того или иного договора, и, используя эти *Руководящие принципы*, правительства могут разрабатывать свои собственные национальные планы действий по осуществлению. И хотя в рамках того или иного правового документа подготовка таких планов, возможно, не является официальным требованием, страны могут использовать их в качестве шага на пути к ратификации и осуществлению. Такие национальные действия во всех государствах - членах ЕЭК ООН являются предпосылкой для полномасштабного осуществления правового документа во всем регионе.

A. Ратификация МПОС - показатель, характеризующий ход национального осуществления

10. Один из показателей процесса национального осуществления - сроки, в которые то или иное государство становится Стороной МПОС (путем ратификации или присоединения); такие государства соглашаются соблюдать обязательства по конкретному правовому документу. В Киевских руководящих принципах отмечается, что до ратификации того или иного МПОС следует принимать все имеющиеся юридические и другие соответствующие меры, требующиеся для его осуществления, в интересах обеспечения того, чтобы соответствующая Сторона могла соблюдать предусмотренные в нем международные обязательства к моменту вступления МПОС в силу в отношении данной Стороны. Однако признается, что не все государства делают это. Кроме того, не исключено, что некоторые государства могут принять решение об осуществлении положений МПОС, не ратифицируя его. Даже несмотря на эти недостатки, ратификация может использоваться в качестве простого показателя, характеризующего процесс осуществления (см. таблицу "Ратификация конвенций и протоколов в различных субрегионах ЕЭК ООН" в заключительной части этого документа).

11. Что касается только ратификации, то пять конвенций могут быть классифицированы как успешно осуществляющиеся большинством государств - членом ЕЭК ООН: Конвенция о ТЗВБР имеет 51 Сторону, Конвенция об ОВОС - 41 Сторону, Орхусская конвенция - 41 Сторону, Конвенция о ПА - 35 Сторон и Конвенция по водам - 35 Сторон. Европейское сообщество (ЕС) в качестве региональной организации экономической интеграции является Стороной всех пяти конвенций.

12. Показатель ратификации может также применяться в отношении протоколов к конвенциям (см. таблицу). В данном случае число Сторон этих правовых документов позволяет предположить, что процесс осуществления не является уж столь эффективным. Процесс ратификации нередко протекает медленно, и число Сторон, как правило, является гораздо меньшим, чем число Сторон соответствующих конвенций.

13. Важная информация может быть получена путем анализа тех стран, которые не ратифицировали либо конвенции, либо протоколы к ним или же не присоединились к ним. Хотя причины, которыми руководствовались отдельные страны, решившие не ратифицировать правовой документ, могут быть различными (см. *Киевские руководящие принципы*), география государств и организаций, не являющихся Сторонами, может служить показателем существования более широко распространенных и типовых проблем, которые заслуживают дополнительного изучения.

14. Так, например, совершенно ясно, что большинство государств - членов Европейского союза (ЕС) являются Сторонами всех пяти конвенций и многих из протоколов к ним, однако в географической зоне Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) и в географической зоне Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) насчитывается гораздо меньше Сторон. В случае некоторых конвенций совершенно ясно, что страны ВЕКЦА и ЮВЕ могут легче присоединяться к конвенциям, чем к протоколам, которые нередко содержат более конкретные обязательства.

15. Особое беспокойство вызывает тот факт, что те страны, которые могли бы получить наибольшие преимущества в том случае, если бы они стали сторонами конвенции или протоколов, не ратифицировали их. Возможные причины перечислены в Киевских руководящих принципах (пункт 5) и включают в себя отсутствие политической приверженности, недостаточную осведомленность относительно обязательств, отсутствие технического, административного и финансового потенциала, отсутствие координации между соответствующими национальными органами и другие препятствия на пути национального осуществления и соблюдения. Отсутствие политической приверженности вызывает особую озабоченность и может становиться все более важным фактором в ряде стран; без наличия политической приверженности будет, возможно, сложно решать другие проблемы.

16. Еще один вопрос заключается в сроках ратификации правовых документов. Ряд первых и простых протоколов к Конвенции о ТЗВБР были ратифицированы достаточно быстро и вскоре вступили в силу. В последующий период стало ясно, что более сложные протоколы к Конвенции, которые содержат технические обязательства и могут предусматривать участие ряда государственных структур (например, Протокол о борьбе с

подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном 1999 года, или Гётеборгский протокол), ставят серьезные задачи перед всеми странами и слишком грандиозные задачи для ряда стран с переходной экономикой.

17. В Киевских руководящих принципах (пункт 6) также содержатся полезные руководящие указания по решению вышеуказанных проблем, однако эта задача должна решаться в рамках конвенций уже на начальном этапе - например, в ходе подготовки соглашения или принятия решения о механизмах его осуществления. Руководящим органам конвенций следует извлечь уроки из допущенных в прошлом ошибок и применять Киевские руководящие принципы в своей будущей работе.

18. На Киевской конференции министры подписали три новых протокола: Протокол по стратегической экологической оценке (СЭО) к Конвенции об ОВОС, Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) к Орхусской конвенции и Протокол о гражданской ответственности к Конвенции по водам и Конвенции о ПА. Большую озабоченность вызывает тот факт, что к настоящему времени эти правовые документы ратифицировало лишь небольшое число сигнатариев. Однако нет ничего необычного в том, что даже наиболее "прилежным" странам требуется три или четыре года для завершения своего процесса ратификации. Так, например, потребовалось более шести лет, прежде чем Протокол по проблемам воды и здоровья вступил в силу, однако в последующий период число сигнатариев, ратифицировавших его, стало быстро увеличиваться.

19. И наконец, как это указывалось выше в пункте 10, в некоторых странах прослеживается тенденция ратифицировать конвенции/протоколы, не внося при этом необходимые изменения в законодательство или положения, касающиеся осуществления (см. Киевские руководящие принципы, раздел III). Преимущества этих действий заключаются в оказании воздействия на правительства и парламенты таких Сторон с целью принятия необходимых имплементирующих мер, а также в расширении возможностей для получения технической помощи, которую можно оказать только в том случае, когда то или иное государство становится Стороной. Однако, как представляется, в настоящее время большинство стран приступают к ратификации тогда, когда становятся полностью готовыми к осуществлению. Это может замедлять процесс ратификации, однако также обеспечивает более качественную оценку хода осуществления в том случае, когда факт ратификации рассматривается в качестве соответствующего показателя.

В. Результаты, достигнутые в области национального осуществления

20. Публикации/доклады о положении дел с осуществлением конвенций на национальном уровне свидетельствуют о том, что в регионе ЕЭК ООН все большее число Сторон все более активно применяют их положения. Большинство Сторон создали адекватные законодательные рамки для надлежащего осуществления положений конвенций. В тех случаях когда это необходимо, большинство Сторон назначают компетентные/контактные органы (например, Конвенция об ОВОС и Конвенция о ПА) и участвуют в двустороннем или многостороннем сотрудничестве (Конвенции о ПА, Конвенция об ОВОС, Конвенция по водам).

21. В настоящее время обеспечивается соблюдение общих целевых показателей, установленных для региона в отношении большинства загрязнителей, охватываемых протоколами к Конвенции о ТЗВБР, и большинство Сторон протоколов выполняют индивидуальные обязательства; на практике ряд из них достигли намного большего, чем это предусмотрено установленными целевыми показателями благодаря осуществлению эффективных национальных мер. Было обеспечено сокращение выбросов всех загрязнителей, охватываемых протоколами, и в настоящее время наблюдается восстановление окружающей среды от соответствующего воздействия, например от подкисления. Было выявлено всего лишь несколько Сторон, которые не соблюдают взятые ими обязательства.

22. Стороны Конвенции о ПА продолжают двигаться вперед в области выявления опасных видов деятельности и уведомления о них. Однако дело не всегда обстоит подобным образом в ВЕКЦА и ЮВЕ, где существуют проблемы, с надлежащим выявлением опасной деятельности и уведомлением о ней, а также с соблюдением конкретных требований Конвенции.

23. Повсеместно в регионе ЕЭК ООН Стороны Орхусской конвенции демонстрируют приверженность делу ее осуществления (путем ратификации), хотя степень ее осуществления является различной в регионе. Это может зависеть, в частности, от юридических традиций стран и накопленного ими опыта демократического управления. В соответствии с юридическими традициями ЕС и других западноевропейских стран и рекомендациями, изложенными в Киевских руководящих принципах, международные правовые документы обычно ратифицируются только после принятия обеспечивающих их осуществление национальных законов и нормативных актов. Однако дело может обстоять иначе в других частях региона, и это обстоятельство может, как уже отмечалось в пункте 19 выше, оказывать воздействие на относительные сроки их ратификации.

24. Законодательные меры, принимаемые в настоящее время ЕС с целью подготовки к ратификации МПОС, являются важной движущей силой процесса ратификации странами - членами ЕС и странами, присоединяющимися к ЕС. Что касается Орхусской конвенции, то такие меры в полной мере охватывают осуществление предусмотренных в Конвенции основополагающих принципов, касающихся доступа к информации и участия общественности, а также соответствующего доступа к правосудию. В целом Стороны имели лишь незначительные проблемы с осуществлением положений, касающихся доступа к информации, хотя в ВЕКЦА и ЮВЕ по-прежнему существуют значительные трудности, связанные с реализацией мер по обработке запросов о предоставлении информации.

25. Конвенция по водам играет в регионе важнейшую роль в оказании поддержки налаживанию и укреплению сотрудничества. Большинство соглашений, по которым велись переговоры в период после распада Советского Союза, повлекшего за собой образование новых трансграничных вод, составлено по образцу Конвенции. В течение последнего десятилетия страны ВЕКЦА пересмотрели или обновили свое водохозяйственное законодательство и нормативные документы, что позволило значительно улучшить положение в этой области в соответствии с последними достижениями на международном уровне. Новую оценку планируется провести в докладе о состоянии трансграничных вод в регионе ЕЭК ООН.

**С. Задачи, стоящие в области национального осуществления,
и извлеченные уроки**

26. В некоторых странах по-прежнему встречаются недостатки и проблемы в области осуществления конвенций, несмотря на то что они наглядно демонстрируют свою приверженность делу их реализации. (Некоторые примеры уже были приведены выше.) В докладах и публикациях особо указывается на конкретные трудности, встречающиеся в области осуществления, такие, как реализация основополагающего принципа Орхусской конвенции, касающегося доступа к правосудию, применение надлежащих превентивных мер согласно Конвенции о ПА или создание структур по управлению речными бассейнами в соответствии с Конвенцией по водам. Такие проблемы могут быть связаны с рядом трудностей, и в Киевских руководящих принципах (пункт 5) перечисляются многие такие препятствия на пути национального осуществления и соблюдения. Ниже рассматриваются некоторые типичные вопросы, которые нередко возникают в отношении отдельных конвенций.

a) *Законодательные рамки*

27. В ряде стран ВЕКЦА и ЮВЕ работа по созданию адекватных правовых и институциональных рамок для осуществления положений конвенций не получила достаточного развития.

28. Что касается промышленных аварий, то во многих странах созданы правовые рамки для предотвращения чрезвычайных ситуаций и принятия безотлагательных мер в таких ситуациях, включая промышленные аварии. Однако дело обстоит иначе в ряде стран ВЕКЦА и ЮВЕ, законодательство которых не всегда отвечает всем требованиям Конвенции о ПА. Вследствие этого положения Конвенции могут не осуществляться, в особенности положения, касающиеся мер по предотвращению аварий и обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, а также по обеспечению эффективного сотрудничества. В этой связи некоторые страны ВЕКЦА и ЮВЕ обратились с просьбой оказать им консультационную помощь в деле оценки действующего законодательства или для оказания содействия в его совершенствовании.

29. Что касается Орхусской конвенции, то большинство стран ВЕКЦА сообщают о том, что в соответствии с их национальными конституциями положения Конвенции являются частью их национальных правовых систем. Ряд стран указали, что они могут применяться непосредственно. Некоторые страны отметили, что положения Конвенции имеют преимущественную силу по сравнению с национальным законодательством. Ряд стран указали, что в этой связи отсутствовала необходимость в принятии имплементирующего законодательства, или они не смогли продемонстрировать того, что они приняли какие-либо законодательные меры в соответствии с требованиями Конвенции (статья 3, пункт 1). В данном случае задача заключается в гарантировании того, чтобы принципы, включенные в эти национальные конституции, или непосредственное применение положений Конвенции действительно обеспечивали на практике осуществление требований Конвенции.

30. Несмотря на достигнутый прогресс, нормативные реформы в области вод далеки от своего завершения в странах ВЕКЦА и привели к образованию некоторых пробелов и противоречий между новыми законами, указами, кодексами и предписаниями. По-прежнему действуют многие нормативные документы, принятые во времена Советского Союза, и в этой связи не всегда ясно, какие предписания следует применять в том или ином конкретном случае. В области оценки трансграничных вод существует особая проблема, обусловленная широко используемыми "максимально допустимыми концентрациями загрязняющих веществ для конкретного вида использования воды" (МДК) или стандартами качества вод, которые, как представляется, являются более

строгими, чем критерии и целевые показатели качества вод, применяющиеся в других частях региона ЕЭК ООН. Нередко соблюдать эти нормы не представляется возможным ввиду либо отсутствия надлежащего контрольно-измерительного оборудования или финансовых и людских ресурсов, либо в некоторых случаях в связи с тем, что они не являются экономически осуществимыми или реальными. Опыт других стран, в особенности тех, которые применяют Рамочную директиву по водам, свидетельствует о том, что будущие оценки следует основывать на целевых показателях качества вод или же целевых показателях, основывающихся на параметрах окружающей среды, а не на значениях МДК. Однако странам ВЕКЦА не так то просто внести в краткосрочной перспективе соответствующие поправки в свое национальное законодательство.

b) Институциональные рамки: координация и сотрудничество между компетентными национальными органами

31. Как представляется, многие страны настойчиво стремятся координировать деятельность государственных структур и учреждений в интересах эффективного осуществления. Что касается Конвенции о ТЗВБР, то выбросы в секторах сельского хозяйства, транспорта, промышленности и энергетики должны рассматриваться совокупно с точки зрения выполнения обязательств по Гётеборгскому протоколу. Это ставит серьезные проблемы для ряда стран, хотя увязка различных секторов свидетельствует о том, что тесно интегрированный подход является весьма эффективным средством решения таких сложных проблем.

32. Что касается Конвенции по водам, то одна из основных проблем заключается в неопределенности и размытости обязанностей национальных органов и отсутствии координации между ними. Осуществляемая в настоящее время в странах ВЕКЦА реформа природоохранных подразделений министерств и водохозяйственных учреждений обеспечивает возможность для согласования обязанностей в области управления водохозяйственной деятельностью и совершенствования сотрудничества между органами, занимающимися мониторингом и оценкой, включая новых партнеров (например, научно-исследовательские и академические институты), а также для назначения соответствующих учреждений, которые будут контролировать, направлять и поощрять деятельность по мониторингу и оценке. С другой стороны, непрекращающиеся реформы учреждений и их обязанностей и функций могут серьезно вредить преемственности и устойчивости сотрудничества и препятствовать осуществлению Конвенции.

33. Что касается Орхусской конвенции, то в отношении методов, используемых для внедрения необходимых законодательных, нормативных и иных мер, ряд стран ВЕКЦА сообщили о наличии национальных планов действий по осуществлению и о создании

специальных рабочих групп. Как ожидалось, министерства охраны окружающей среды возглавили деятельность по наращиванию усилий по осуществлению Конвенции, и они стремятся привлекать к этой деятельности другие государственные органы путем, например, создания межминистерских групп. Однако существует два основных препятствия на пути осуществления Конвенции: а) неэффективное осуществление Конвенции государственными органами на местном и районном уровнях; и б) неэффективное осуществление Конвенции другими государственными органами, помимо министерств охраны окружающей среды.

34. Для успешного осуществления Конвенции о ПА требуется "вертикальное" сотрудничество и координация между национальными и местными органами власти, а также с промышленностью и общественностью. В равной степени важное значение имеет "горизонтальное" сотрудничество и координация между государственными органами, участвующими в деятельности по осуществлению конкретных разделов Конвенции. Что касается, в особенности, стран ВЕКЦА и ЮВЕ, то необходимо обеспечить дальнейшее совершенствование сотрудничества между национальными органами; между национальными, региональными и местными органами; и с промышленностью. Для этих стран важное значение имеет деятельность по наращиванию потенциала в области создания надлежащих институциональных рамок; в их отсутствие дальнейшая деятельность по наращиванию потенциала и консультационному обслуживанию в рамках программы помощи для стран ВЕКЦА (см. пункт 68) не принесет ожидаемых выгод.

с) Устаревшие технологии

35. Устаревшая технология, применяющаяся на промышленных предприятиях стран ВЕКЦА и ЮВЕ, служит препятствием на пути осуществления, в частности, конвенций о ПА и ТЗВБР. Многие промышленные предприятия в этих странах не подверглись модернизации и по-прежнему используют устаревшие и загрязняющие технологии, которые иногда применяются на отслуживших свой срок и плохо обслуживаемых установках. Уровень опасности на таких установках уже сейчас является высоким и при любом увеличении масштабов использования их мощностей, скорее всего, еще более возрастет. Проблема усугубляется тем, что воздействие любой промышленной аварии на здоровье населения и окружающую среду будет происходить в уже весьма уязвимом обществе.

d) Финансирование

36. Нехватка национальных финансовых средств, в частности в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, является серьезным препятствием на пути осуществления МПОС ЕЭК ООН. На многие

виды деятельности выделяются ограниченные ресурсы, и более эффективное финансирование в целевых областях могло бы позволить значительно улучшить положение дел с осуществлением. Например, в ходе осуществления Конвенции о ПА большинство стран ВЕКЦА и ЮВЕ сталкиваются с трудностями при принятии безотлагательных мер в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, включая функционирование пунктов связи в рамках Системы уведомления о промышленных авариях ЕЭК ООН. Это объясняется главным образом недостаточным и неустойчивым финансированием деятельности по закупке оборудования и профессиональной подготовке персонала.

37. Все конвенции, использующие систему наблюдения за осуществлением их положений, имеют недостаточное количество станций мониторинга в некоторых регионах. К числу причин, объясняющих снижение активности деятельности по мониторингу и оценке вод, отмечавшееся в начале 90-х годов, относятся такие, как неэффективное или устаревшее оборудование для мониторинга, отсутствие запасных частей, не отвечающие требованиям лабораторные измерительные устройства, ухудшение положения с отбором проб и их доставкой с отдаленных станций и потеря квалифицированного персонала. В настоящее время эти проблемы начинают решаться в рамках программ иностранной помощи, а также в контексте увеличивающегося объема ассигнований, выделяемых из национальных бюджетов.

38. Значительные затраты связаны с письменным переводом документации по Конвенции об ОВОС. С учетом трудностей, связанных с использованием в регионе значительного числа языков, между Сторонами по-прежнему не заключаются двусторонние или многосторонние соглашения, в которых могли бы рассматриваться, в частности, следующие вопросы: какие документы следует переводить на местные языки, кто должен переводить их и кто должен покрывать соответствующие расходы.

39. Что касается предусмотренного в Орхусской конвенции основополагающего принципа, касающегося доступа к правосудию, то в некоторых странах затраты, связанные с возбуждением дел в судах, являются непомерно высокими для граждан, и в этой связи необходимо обеспечить бесплатное юридическое обслуживание.

e) Участие общественности

40. Орхусская конвенция была принята с целью активизации и поощрения решения комплексных проблем доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Однако, как представляется, деятельность по осуществлению закрепленного в

Орхусской конвенции основополагающего принципа, касающегося участия общественности, получила меньшее развитие, чем работа по реализации принципа, связанного с доступом к информации. К числу проблем, сообщенных странами, относятся такие, как отсутствие единообразных норм в области оценки воздействия на окружающую среду и ставшее своего рода традицией противодействие участию общественности в целом. В 2005 году Совещание Сторон Конвенции приняло Алматинское руководство по участию общественности в международных форумах. С рядом международных форумов были проведены широкие консультации по применению данного Руководства, давшие многообещающие результаты по практике участия общественности и способам его расширения совершенствования. Стороны Конвенции считают целесообразным и полезным пропагандировать применение Руководства в рамках других конвенций и мероприятий ЕЭК ООН.

41. В рамках других четырех конвенций также отмечается тенденция, проявляющаяся как в текстах последних протоколов к ним, так и в мерах, принимаемых их руководящими органами, в отношении поощрения их Сторон активизировать участие общественности и предоставлять в ее распоряжение экологическую информацию. И хотя для некоторых это ставит соответствующие проблемы, вебсайты и материалы, публикуемые конвенциями и их Сторонами, свидетельствуют о том, что были достигнуты определенные успехи.

42. В рамках Конвенции об ОВОС было установлено, что общественность заинтересованных Сторон не поощряется в достаточной степени к участию в процедурах, предусмотренных согласно Конвенции.

43. Что касается Конвенции о ПА, то чрезвычайно важное значение имеет предоставление информации общественности и участие общественности в процессах принятия решений, касающихся опасных видов деятельности (например, в ходе разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях за пределами промышленных зон). Однако в ряде стран ВЕКЦА и ЮВЕ предписания в этой сфере являются неадекватными; ряд стран обратились с просьбой организовать профессиональную подготовку в этой области по вопросам, которые связаны с предотвращением промышленных аварий, обеспечением готовности к ним и ликвидацией их последствий.

f) Участие государств и организаций, не являющихся Сторонами, в деятельности, осуществляемой в рамках конвенций

44. С привлечением потенциальных сторон к деятельности по конвенциям ЕЭК ООН и протоколам к ним связаны очевидные выгоды: например, в результате привлечения этих Сторон возрастает вероятность присоединения. Некоторые конвенции имеют механизмы

привлечения стран и организаций, не являющихся Сторонами, к своей работе: например, международная программа помощи, осуществляемая в рамках Конвенции о ПА (см. пункт 70), открыта для участия стран и организаций, не являющихся Сторонами.

45. В рамках Конвенции о ТЗВБР созываются совещания Сторон протоколов к ней на совещаниях Сторон Конвенции с целью обеспечения того, чтобы все страны, имеющие отношение к Конвенции, участвовали в обсуждениях и процессах обзора даже в отношении правовых документов, Сторонами которых они не являются. В рамках ряда конвенций разработаны справочные руководства по осуществлению с целью предоставления руководящих указаний в отношении их осуществления странами и организациями, не являющимися Сторонами, и их ратификации ими.

46. В рамках Конвенции по водам страны и организации, не являющиеся Сторонами, также приглашаются участвовать в работе органов Конвенции.

II. МЕХАНИЗМ И ПРОЦЕДУРЫ ДЛЯ ПООЩРЕНИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

47. Механизмы и процедуры, используемые органами МПОС с целью осуществления этих правовых документов, могут оказывать заметное воздействие на степень эффективности их осуществления в странах. Эти элементы, дополняющие деятельность по той или иной конвенции, могут определяться и регламентироваться в самом правовом документе или же разрабатываться параллельно с принятием документа или в последующий период времени. Это та область, в которой Стороны коллективно осуществляют и развивают МПОС, основываясь на своем собственном опыте и знаниях о практике, существующей в других форумах. В приводящихся ниже разделах рассматриваются различные вопросы, некоторые из которых также описываются в Киевских руководящих принципах.

A. Представление отчетности

48. В Киевских руководящих принципах подчеркивается важность представления информации в интересах эффективного осуществления МПОС и содержатся конкретные предложения в отношении совершенствования процесса представления отчетности.

49. Независимо от того, содержат или нет конвенции конкретные положения о представлении отчетности, в рамках всех конвенций ЕЭК ООН созданы системы регулярного сбора информации и ее использования в интересах обзора хода осуществления и соблюдения и/или системы общей информации. В рамках Конвенции о ТЗВБР, Орхусской конвенции, Конвенции об ОВОС и Конвенции о ПА собирается

информация о ходе осуществления с помощью вопросников, регулярно рассылаемых Сторонам. В рамках Конвенции по водам используются согласованные в ее плане работы специальные вопросники, служащие конкретным целям. Значительный объем собранной информации впоследствии публикуется. В рамках Конвенции о ТЗВБР и Конвенции по водам также собираются научно-технические данные (например, о выбросах и о качестве вод).

50. Значительный прогресс был достигнут в области совершенствования целевой направленности и ясности вопросников, а также упрощения их заполнения за счет использования Интернета и электронных формуляров. Стороны играют активную роль в подготовке вопросов, и в рамках конвенций происходит процесс извлечения уроков из накопленного опыта.

51. Благодаря этому увеличилось число стран, представляющих отчетность, и доля высококачественных докладов. Доклады нередко содержат значительный объем информации о положении дел с осуществлением конвенций и протоколов к ним, и Стороны с энтузиазмом обмениваются этой информацией с внешними партнерами.

52. Источником полезной информации часто служат Обзоры результативности экологической деятельности (ОРЭД) ЕЭК ООН, которые охватывают целый круг природоохранных вопросов в странах с развивающейся экономикой. В ОРЭД могут подчеркиваться выгоды осуществления правовых документов или потребность в наращивании потенциала.

53. Стороны ряда конвенций уделяют особое внимание своим обязательствам по представлению отчетности, в особенности в тех случаях, когда аналогичные данные и информация представляется более чем одному органу или правовому документу. Представление информации в электронном формате в значительной степени содействовало облегчению этих обязанностей, и процесс представления данных в максимально возможной степени был согласован с другими режимами представления отчетности. Например, режим представления данных о выбросах в рамках Конвенции о ТЗВБР в значительной степени согласуется с механизмом представления отчетности Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и с системой представления отчетности ЕС.

54. Несмотря на достигнутые успехи, по-прежнему существуют проблемы:

а) некоторые Стороны по-прежнему не представляют отчетность. По этой причине оценить ход осуществления ими положений конвенций не представляется

возможным. Поэтому выводы, сделанные по итогам рассмотрения хода осуществления той или иной конвенции, могут оказаться нерепрезентативными в отношении всех Сторон;

b) Стороны нередко представляют отчетность с опозданием. Позднее представление отчетности ограничивает возможности подробного и исчерпывающего изучения ответов и/или получения разъяснений от Сторон до подготовки доклада о ходе осуществления;

c) качество представляемой отчетности в некоторых случаях является неудовлетворительным. Проблемы могут создавать как содержание, так и объем представляемой отчетности. Отсутствие соответствующей информации или точности в ответах на конкретные вопросы может приводить к возникновению путаницы и неопределенности. В частности, в странах ЕС прослеживается тенденция приводить лишь ссылки на директивы ЕС без ясного описания того, каким образом положения их национального законодательства обеспечивают соблюдение требований МПОС;

d) нагрузка на Стороны, связанная с предоставлением отчетности по ряду договоров, все еще требует адекватного признания. Необходимо предпринять дополнительные усилия по оптимизации и согласованию процедур отчетности, включая графики, когда это возможно.

55. В Киевских руководящих принципах содержатся полезные рекомендации в отношении совершенствования качества и повышения эффективности представляемой отчетности. В последние годы в рамках конвенций был реализован ряд предложений, содержащихся в Руководящих принципах, таких, как использование электронных и основывающихся на Интернете вопросников, как это уже указывалось выше. Несмотря на это, по-прежнему существует необходимость использовать Руководящие принципы для, например, обеспечения того, чтобы установленные крайние сроки являлись реальными и чтобы требования в отношении представления отчетности согласовывались с потребностями других заинтересованных кругов.

56. Важно признать проблемы, существующие в области сбора и хранения данных в некоторых странах, в особенности странах ВЕКЦА и ЮВЕ. Это может повлиять на ход разработки процедур представления отчетности или потребовать использования альтернативных вариантов (например, передачи информации по каналам электронной почты, а не использования Интернета) или разработки программ помощи (например, профессиональная подготовка или двусторонняя помощь).

В. Соблюдение

57. Официальные механизмы рассмотрения соблюдения и комитеты по проведению обзоров действуют на протяжении ряда лет в рамках Конвенции о ТЗВБР, Конвенции об ОВОС и Орхусской конвенции и в настоящее время создаются для Протокола по проблемам воды и здоровья в рамках Конвенции по водам.

58. О случаях возможного несоблюдения могут сообщить Стороны в отношении своего собственного несоблюдения, Стороны в отношении других Сторон, секретариат (в рамках Конвенции о ТЗВБР) или сам комитет по вопросам соблюдения (в рамках Конвенции об ОВОС). В рамках Орхусской конвенции представители общественности могут также сообщать о случаях возможного несоблюдения.

59. Благодаря созданию режимов соблюдения повысился уровень информированности о национальном осуществлении МПОС и активизировалась деятельность в этой области. Помимо рассмотрения отдельных случаев несоблюдения, эти режимы могут в целом активизировать работу по осуществлению Конвенций.

60. Несмотря на это, некоторые извлеченные уроки помогают сосредоточиться на вопросах, решение которых могло бы повысить степень эффективности режимов соблюдения, включая такие вопросы, как:

а) *обеспечение эффективной связи/диалога со Сторонами, не соблюдающими установленные требования.* Позиции, занимаемые в отношении работы комитетов по вопросам соблюдения, являются весьма различными: ряд Сторон в полной мере участвует в обмене информацией, в то время как в полную противоположность этому другие Стороны устанавливают связь только под жестким давлением;

б) *обеспечение соблюдения требований в отношении отчетности.* Если представляется ненадлежащая информация, то механизмы соблюдения не в состоянии дать оценку эффективности осуществления (хотя они могут указать, что непредставление отчетности является несоблюдением установленных требований в том случае, если отчетность должна направляться в обязательном порядке);

в) *выбор мер поощрению Сторон соблюдать свои обязательства.* Набор альтернативных вариантов является, как правило, ограниченным. Применение санкций может приводить к обратным результатам, и в этой связи основное внимание обычно уделяется поощрению и поддержке, с тем чтобы оказать помощь Сторонам в соблюдении их обязательств. И хотя подход, предусматривающий "поименование и осуждение",

может оказаться эффективным, различные способы его применения (например, на совещаниях конвенций или публично) могут породить ряд вариантов с различной степенью воздействия. В рамках Конвенции о ТЗВБР были разработаны альтернативные варианты действий на основе принятия официальных решений по вопросам о несоблюдении; первоначально использовался такой вариант, как обращение к Стороне, не соблюдающей установленные требования, с просьбой представить информацию, с тем чтобы оказать Комитету по осуществлению помощь в его работе, в то время как наиболее строгие меры, использовавшиеся до настоящего времени, предусматривали направление Стороне, не соблюдающей установленные требования, предложения выступить перед Исполнительным органом (Совещанием Сторон), с тем чтобы разъяснить, какие действия она предпринимает для того, чтобы обеспечить соблюдение.

С. Финансирование

61. Хотя в рамках регулярного бюджета Организации Объединенных Наций предусматривается ряд видов секретариатского обслуживания и выделение помещений в распоряжение конвенций, Стороны финансируют большую часть мероприятий за счет взносов наличными или натурой.

62. Только Конвенция о ТЗВБР имеет обязательный в юридическом отношении правовой документ о финансировании (для ее программы ЕМЕП)³; Стороны Протокола о ЕМЕП вносят на основании шкалы взносов ООН свои взносы для финансирования центров ЕМЕП, которые координируют деятельность по сбору данных и разработке моделей.

63. В рамках всех конвенций действуют целевые фонды Организации Объединенных Наций, в которые поступают взносы наличными, производимые Сторонами. Очень часто такие взносы целевым образом предназначены для осуществления конкретных мероприятий в рамках конвенции, хотя иногда производятся нецелевые взносы, которые могут использоваться для деятельности по конвенции в порядке, конкретно определяемом в плане работы или в согласованном бюджете, и согласно условиям функционирования соответствующего целевого фонда.

64. Между конвенциями существуют различия в отношении того, каким образом они стремятся достигнуть финансовых целей их целевых фондов. В рамках Конвенции о ТЗВБР используется шкала взносов Организации Объединенных Наций в отношении двух

³ Совместная программа наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе.

из ее целевых фондов, в то время как в рамках Конвенции об ОВОС и Орхусской конвенции осуществляется разбивка их деятельности и бюджетов на доли и Сторонам предлагается оплачивать одну или более из них на добровольной основе. В рамках Конвенции о ПА действует аналогичная система, в соответствии с которой Конференция Сторон принимает решения в отношении двухлетнего плана работы и его потребностей в ресурсах; Сторонам предлагается вносить финансовые взносы и взносы натурой на добровольной основе на цели осуществления планируемой деятельности.

65. И хотя не вызывает никакого сомнения тот факт, что многие Стороны производят значительные взносы либо наличными, либо натурой на цели успешного осуществления конвенций, по-прежнему существует серьезный дефицит средств и некоторые мероприятия проводятся не в полном объеме или вообще не осуществляются из-за отсутствия финансовых средств. Опыт, накопленный в ходе осуществления конвенций, свидетельствует о следующем:

а) Недостаточный уровень финансирования - независимо от того, основывается ли оно на шкале взносов Организации Объединенных Наций или нет, добровольные финансовые взносы редко покрывают 100% потребностей в ресурсах и нередко представляют собой лишь незначительную часть бюджета, в связи с чем осуществляются не все мероприятия, предусмотренные в планах работы.

б) Несправедливое распределение финансового бремени - в тех случаях, когда договоренности о добровольном финансировании не основываются на шкале взносов Организации Объединенных Наций, обычно отмечается несправедливое распределение финансового бремени между несколькими донорами.

в) Нерегулярное поступление взносов - Стороны нередко производят годовые взносы уже после того, как должны были быть осуществлены соответствующие мероприятия.

г) Механизмы обязательного финансирования являются прочными и надежными, однако договориться о них весьма трудно. Некоторые страны не могут подписать такие соглашения, вследствие чего принятие таких механизмов может быть в отношении их контрпродуктивно.

д) Целевые фонды Организации Объединенных Наций предоставляют значительные возможности и гибкость в отношении финансирования, однако они предусматривают накладные расходы (в настоящее время 13%).

f) В тех случаях, когда добровольные соглашения не могут обеспечивать стабильного, долгосрочного и предсказуемого финансирования, надлежащая приоритизация элементов плана работы может обеспечить осуществление основной деятельности.

g) Взносы натурой (например, руководство деятельностью целевых групп или организация рабочих совещаний) имеют важнейшее значение для эффективного осуществления.

D. Нарращивание потенциала

66. Значительное большинство стран ВЕКЦА и ЮВЕ сталкиваются с такими трудностями, как неадекватные институциональные рамки, ограниченный потенциал людских ресурсов и нехватка финансовых средств, хотя в последние годы экономическое положение в большинстве стран в целом улучшилось. Стороны всех конвенций ясно осознали, что без помощи эти страны не смогут создать потенциал, необходимый для эффективного осуществления конвенций. На такие вопросы также должно обращать внимание в рамках ОРЭД ЕЭК ООН. В рамках всех конвенций проводится деятельность по наращиванию потенциала, которая иногда организуется в форме сводных программ.

67. В рамках Конвенции о ТЗВБР разработан план действий по оказанию помощи в ее осуществлении в странах ВЕКЦА, который был распространен на страны ЮВЕ. В настоящее время в ее рамках также подготавливается при помощи со стороны доноров справочное руководство по осуществлению трех самых последних протоколов на английском и русском языках. В рамках рассчитанного на три года и финансируемого по линии Счета развития Организации Объединенных Наций проекта КАПАКТ (Нарращивание потенциала в области управления качеством воздуха и применения чистых технологий сжигания угля в Центральной Азии) был разработан национальный план действий по осуществлению для Казахстана и организованы учебные рабочие совещания для экспертов из стран Центральной Азии. Эти рабочие совещания были также проведены во всех странах ВЕКЦА благодаря поддержке доноров.

68. Поставленная в рамках Конвенции по водам задача, которая предусматривает оказание помощи странам ВЕКЦА в решении субрегиональных проблем и укреплении потенциала в области комплексного управления речными бассейнами и охраны вод, реализуется с помощью проекта "Потенциал для сотрудничества по водным ресурсам" (ПСВР). В рамках проекта были созданы основы для взаимовыгодного обмена знаниями и опытом между организациями речных бассейнов (включая совместные органы) и странами в области нормативных, институциональных, методологических и других

аспектов деятельности по комплексному управлению трансграничными водами. В его рамках используется опыт, накопленный в других частях региона ЕЭК ООН, и создана сеть экспертов ВЕКЦА, участвующих в сотрудничестве по вопросам управления трансграничными водами. Направленность и подход этого проекта оказались успешными и нашли свое отражение в реализуемых в ЮВЕ мероприятиях, осуществляемых Ресурсной сетью для учебных обменов по тематике международных вод.

69. В рамках Конвенции об ОВОС проводятся некоторые мероприятия по наращиванию потенциала для стран ВЕКЦА: представление консультационной помощи в отношении практического применения Конвенции в субрегионе; проведение региональных рабочих совещаний и активное распространение руководящих указаний; организация учебных курсов; содействие распространению знаний о проводимой в рамках Конвенции оценке воздействия на окружающую среду на русском языке; и распространение журнала на русском языке. Более всеобъемлющий подход применяется в рамках Протокола по СЭО к Конвенции. В Информационном справочном руководстве по поддержке деятельности по применению Протокола содержатся рекомендации для инструкторов, в которых особое внимание уделяется надлежащему подходу к обеспечению эффективности работы по развитию потенциала и определены рамки по развитию потенциала для ЮВЕ. В ходе реализации инициативы, осуществлявшейся в 2003-2006 годах Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Региональным центром для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ) и ЕЭК ООН, использовались эти рамки и пристально изучались основные проблемы и возможности для национальных систем СЭО. Однако одна инициатива вряд ли способна в значительной степени усилить потенциал той или иной страны или региона, и ее следует рассматривать в качестве начального мероприятия.

70. В рамках Конвенции о ПА создана программа помощи для стран ВЕКЦА с целью активизации их усилий по осуществлению Конвенции (ECE/CP.TEIA/12, приложение I, решение 2004/1). В программе определены основные задачи, решаемые самими странами, и внешняя помощь, которая может быть предложена. Группы по изучению дел на местах посещают страны-получатели с целью проверки хода осуществления основных задач и выявления индивидуальных потребностей во внешней помощи. Предусмотренный в рамках программы помощи механизм обеспечивает готовность стран к получению помощи в сложных областях за счет осуществления простых задач; накопленный опыт свидетельствует о том, что применявшийся подход оказался эффективным и успешным.

71. В рамках Орхусской конвенции были созданы рамки по наращиванию потенциала с целью рационализации и модернизации деятельности по наращиванию потенциала и содействия развитию синергизма. В их реализации участвует ряд основных международных организаций, действующих в рамках Конвенции, таких как Программа

Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), ПРООН, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), РЭЦ и Региональный центр для Центральной Азии (РЭЦ-ЦА). Секретариат созывает ежегодные совещания с целью координации основных инициатив по наращиванию потенциала и собирает дополнительную информацию путем проведения обследования проектов и программ, осуществляемых с целью оказания помощи в обзоре и оценке инициатив в области наращивания потенциала и определения ресурсов (например, материалов, персонала), которые могут быть получены. Он также собирает информацию об уроках, извлеченных в ходе осуществления проектов, и дополнительных потребностях в помощи. Итоги осуществления программы составления кратких страновых обзоров, реализуемой в рамках Конвенции, свидетельствуют о том, что в некоторых странах всеобъемлющий анализ национального законодательства является предпосылкой для ратификации Конвенции. В других странах, в особенности в странах ВЕКЦА, непосредственная применимость международного договора зачастую заменяет собой подробный анализ и сближение правовых норм, что может приводить к несоблюдению существующих требований. В 2003 году ЕЭК ООН и ЮНИТАР организовали пилотную программу с целью оказания помощи странам в подготовке кратких страновых обзоров для оценки потенциала в области осуществления Конвенции. Она предусматривает проведение процесса оценки национальных возможностей и потребностей с участием широкого круга заинтересованных сторон, и в двух странах, охваченных этой программой, были подготовлены краткие страновые обзоры.

72. Наращивание потенциала рассматривается в качестве важного направления деятельности в рамках пяти конвенций. На основе накопленного опыта были извлечены многочисленные уроки, однако объем ресурсов является ограниченным и еще предстоит проделать значительную работу. Это соображение имеет особенно актуальное значение в отношении следующих аспектов:

а) следует признать, что систематический подход к определению потребностей, касающихся потенциала, имеет первостепенное значение. Стороны - получатели помощи должны структурировать свои краткосрочные и долгосрочные потребности и определить их приоритетность и обеспечить, чтобы этот процесс находился под их национальным контролем. И хотя этот процесс координируется национальными правительствами, в его реализации должны участвовать все заинтересованные стороны;

б) следует особо подчеркнуть, что странам с ограниченным потенциалом следует взять на себя ответственность за внесение необходимых изменений, требующихся для соблюдения международных обязательств, а также за осуществление их национального

законодательства. Это может потребовать выделения как людских, так и финансовых ресурсов;

с) следует обеспечить, чтобы деятельность по наращиванию потенциала носила систематический, а не спорадический характер. Это требует углубленной оценки с целью выявления потребностей, пробелов и ограничений и последующего определения приоритетов и принимаемых мер. Координация этого процесса внутри страны позволяет избегать дублирования усилий и сосредоточиться на приоритетных проблемах;

d) следует признать, что государственные должностные лица нередко перегружены работой, в особенности на национальном уровне. Структурированный и систематический подход к наращиванию потенциала, который разработан внутри страны и который учитывается учреждениями-исполнителями и учреждениями доноров, способствует развитию синергизма между различными направлениями деятельности по наращиванию потенциала и позволяет избегать дублирования усилий;

e) следует понять, что долгосрочный диалог между странами, конвенциями и их секретариатами, включая конкретное и согласованное развитие проектов, имеет важное значение для эффективности деятельности по наращиванию потенциала, в особенности с точки зрения разработки и использования экспертных знаний. Где это возможно, следует использовать экспертов и инструкторов из региона, в котором осуществляется деятельность по наращиванию потенциала. Это позволяет обеспечивать обмен опытом в рамках субрегионов и между ними и преемственность инициатив в области наращивания потенциала.

Е. Синергизм с другими международными программами и мероприятия по обмену опытом

73. Нам известно, что другие регионы мира сталкиваются с экологическими проблемами, аналогичными тем, которые существуют в регионе ЕЭК ООН, и ряд конвенций поддерживают связи с организациями других регионов или увязаны с глобальными инициативами, представляющими общий интерес. Опыт, накопленный в ходе осуществления конвенций, и достигнутые в их рамках результаты могут служить ориентиром для оценки параметров состояния окружающей среды, накопления знаний, касающихся решения трансграничных экологических вопросов, и оказания помощи в области разработки правовых документов.

74. Использование синергизма с другими международными организациями имеет особенно важное значение с учетом обычно имеющегося в распоряжении ограниченного

объема ресурсов. Одним из примеров является сотрудничество ЕЭК ООН с инициативой "Окружающая среда и безопасность" и такими партнерами, как ЮНЕП, ПРООН, ОБСЕ и РЭЦ. Связи с другими регионами и на глобальном уровне могут иметь значительные преимущества в долгосрочной перспективе.

75. Ряд конвенций ЕЭК ООН и протоколов к ним открыты для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК ООН, или же в их рамках были предприняты шаги по обеспечению их открытого характера. Эта возможность позволяет другим регионам использовать правовые рамки конвенций ЕЭК ООН и получать непосредственные преимущества за счет опыта, накопленного в области трансграничного сотрудничества. Это могло бы иметь особенно важное значение для стран, которые граничат с регионом ЕЭК ООН.

76. Стороны Конвенции об ОВОС и Конвенции по водам приняли поправки с целью открытия их конвенций, хотя они пока еще не вступили в силу. В рамках Протокола по СЭО, Протокола о гражданской ответственности и Орхусской конвенции уже допускается присоединение любого члена Организации Объединенных Наций с согласия Сопредседателя Сторон.

77. До настоящего времени ни одно из государств, не являющихся членом ЕЭК ООН, не выразило желание присоединиться к этим правовым документам. Однако такие возможности существуют и служат ясным сигналом для других регионов.

78. Иногда существуют возможности для установления связей со странами, граничащими с регионом ЕЭК ООН. Что касается Каспийского моря, то пять прибрежных государств бассейна Каспийского моря - Азербайджан, Исламская Республика Иран, Казахстан, Российская Федерация и Туркменистан - при поддержке со стороны ЮНЕП, ЕЭК ООН, Европейского банка реконструкции и развития и Каспийской экологической программы разработали практические руководящие принципы по осуществлению требований Конвенции об ОВОС на региональном уровне.

79. Система уведомления о промышленных авариях (УПА) ЕЭК ООН, организованная в рамках Конвенции о ПА, подготавливает совместный согласованный доклад для использования пунктами связи в системе УПА ЕЭК ООН и в рамках Совместной экологической группы ЮНЕП/УКГВ (Управление по координации гуманитарных вопросов).

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

80. Конвенции ЕЭК ООН добились многочисленных успехов и внесли значительный вклад в развитие природоохранной политики, проводимой в этом регионе. Несмотря на это, в рамках всех пяти конвенций по-прежнему стоит задача, предусматривающая их общерегиональное осуществление, и по-прежнему существует необходимость в принятии последующих мер. В этих заключительных пунктах внимание привлекается к конкретным вопросам, которые, возможно, заслуживают особого внимания. Вопросы, предлагаемые для обсуждения, выделены курсивом; а возможные варианты их - курсивом в скобках.

81. Национальное осуществление. Несмотря на очевидные общие успехи, достигнутые в ходе реализации конвенций, прогресс в их осуществлении в регионе является неодинаковым; некоторые страны в полной мере выполняют требования некоторых конвенций, в то время как другие считают это сложным или же вообще решают не делать этого. Осуществление на национальном уровне является ключевым элементом процесса общерегионального осуществления, и в этой связи следует уделять особо пристальное внимание данному направлению деятельности. Следует и далее совершенствовать процесс национальной координации деятельности государственных органов, участвующих в осуществлении МПОС.

82. *В чем заключаются приоритеты и какие новые шаги следует предпринять с целью поощрения ратификации МПОС? И каким образом можно обеспечить поощрение процесса национального осуществления в особенности в тех странах, в которых ранее этот процесс реализовывался неэффективно? (Министры, возможно, пожелают особо выделить приоритетные меры, на которые следует обратить внимание руководящих органов конвенций.)*

83. Представление отчетности. Помимо ратификации, представляемая отчетность содержит основополагающую информацию для оценки процесса национального осуществления. В Киевских руководящих принципах целый раздел посвящен вопросу о представлении отчетности и особо выделяются различные цели, в отношении которых используется этот процесс; в их число входят такие, как обмен информацией между Сторонами и с общественностью. Однако не все Стороны представляют свою отчетность своевременно и эффективно.

84. *Каким образом можно было бы усовершенствовать нынешние процедуры представления отчетности? И каким образом можно было бы поощрять Стороны представлять свою отчетность эффективно и своевременно? (Министры, возможно,*

пожелают предложить различные варианты или привлечь внимание к примерам эффективного представления отчетности или к областям, в которых встречаются трудности.)

85. Наращивание потенциала. В рамках всех пяти конвенций разработаны мероприятия по наращиванию потенциала с целью содействия ходу их осуществления в ВЕКЦА и ЮВЕ. Как донорам, так и получателям требуется предпринять дополнительные усилия с целью обеспечения эффективности деятельности по наращиванию потенциала и, соответственно, устойчивого осуществления конвенций. В качестве примеров могут служить программа помощи, реализуемая в соответствии с Конвенцией о ПА, и рамки по наращиванию потенциала, разработанные в рамках Орхусской конвенции.

86. *Имеются ли какие-либо недостатки в осуществляемой в настоящее время деятельности по наращиванию потенциала? Если да, то какие меры следует принять с целью их устранения? (Министры, возможно, пожелают привести примеры эффективной деятельности по наращиванию потенциала или же обратить внимание на программы, которые осуществляются неэффективно. Они, возможно, пожелают определить приоритеты будущей деятельности.)*

87. Финансирование. Для осуществления планов работы по конвенциям необходимо обеспечить предсказуемое и долгосрочное финансирование. Хотя с достижением договоренностей по механизмам обязательного финансирования связаны значительные трудности, опыт, накопленный до настоящего времени в области разработки большинства процедур добровольного финансирования, свидетельствует о том, что не во всех случаях удавалось достичь удовлетворительных результатов. Необходимо разработать механизмы устойчивого финансирования.

88. *Что можно было бы предпринять с целью обеспечения стабильности финансирования для оказания содействия в планировании программ работы? (Министры, возможно, пожелают рассмотреть возможность создания механизмов долгосрочного и устойчивого финансирования.)*

89. Участие общественности. Хотя Орхусская конвенция стала первым правовым документом, в соответствии с которым к его деятельности привлекается общественность и обеспечивается обнародование экологической информации, другие конвенции также предпринимают шаги по привлечению общественности и гражданского общества к своей работе.

90. *Какие дополнительные меры следует принять с целью интеграции участия общественности в процесс осуществления конвенций? (Министры, возможно, пожелают дать рекомендации руководящим органам конвенций.)*

91. Информирование. Конвенции ЕЭК ООН являются эффективными правовыми документами по охране окружающей среды и здоровья человека и укреплению международного сотрудничества. Они являются полезными моделями для других регионов, и "экспорт" их опыта, методов и подходов благодаря информационно-просветительской деятельности и международному сотрудничеству мог бы принести выгоды регионам, которые сталкиваются с аналогичными проблемами. Следует приложить дополнительные усилия по осуществлению мероприятий по обмену опытом и информацией с другими регионами.

92. *Какие дополнительные меры следует принять в интересах поощрения обмена информацией и опытом с другими регионами? (Министры, возможно, пожелают сделать вывод о том, что текущие усилия являются достаточными, или же они могут рекомендовать принять дополнительные меры в отношении некоторых МПОС.)*

Ратификация конвенций и протоколов в различных субрегионах ЕЭК ООН

Правовой документ - год принятия	ЕС ¹ (28)	ВЕКЦА (12)	ЮВЕ (7)	Другие страны Европы (7)	Северная Америка ² (2)	Итого (56)
Конвенция о ТЗВБР – 1979 год	28	9	7	5	2	51
Конвенция по водам – 1992 год	24	6	2	3	0	35
Конвенция об ОВОС – 1991 год	27	7	3	3	1	41
Конвенция о ПА – 1992 год	25	6	2	3	0	36
Орхусская конвенция – 1998 год	27	10	2	1	0	40
ЕМЕП ³ – 1983 год	28	3	5	4	2	42
1-й протокол по сере ⁴ – 1985 год	15	3	0	3	1	22
Протокол по NO _x ⁵ – 1988 год	23	3	0	3	2	31
Протокол о ЛОС ⁶ – 1991 год	17	0	0	4	0	21
2-й протокол по сере ⁷ – 1994 год	21	0	1	4	1	27
Протокол по ТМ ⁸ – 1998 год	21	1	0	4	2	28
Протокол по СОЗ ⁹ – 1998 год	22	1	0	4	1	28
Гётеборгский протокол ¹⁰ – 1999 год	18	0	0	2	1	21
Протокол по проблемам воды и здоровья – 1999 год	13	4	2	2	0	21
Протокол о РВПЗ ¹¹ – 2003 год	2	0	0	0	0	2

Правовой документ - год принятия	ЕС ¹ (28)	ВЕКЦА (12)	ЮВЕ (7)	Другие страны Европы (7)	Северная Америка ² (2)	Итого (56)
Протокол по СЭО ¹² – 2003 год	5	0	1	0	0	6
Протокол о гражданской ответственности ¹³ – 2003 год	1	0	0	0	0	1

Цифры указывают число государств, которые ратифицировали каждый правовой документ. Цифры, содержащиеся в скобках, указывают общее число стран в каждом субрегионе.

- 1 Эти показатели включают Европейское сообщество и государства, присоединяющиеся к нему (Румыния и Болгария).
- 2 Соединенные Штаты имеют действующие национальные нормы со схожими положениями.
- 3 Протокол, касающийся долгосрочного финансирования Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе (ЕМЕП).
- 4 Протокол о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30%.
- 5 Протокол об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков.
- 6 Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков.
- 7 Протокол относительно дальнейшего сокращения выбросов серы.
- 8 Протокол по тяжелым металлам.
- 9 Протокол по стойким органическим соединениям.
- 10 Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном.
- 11 Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей.

12 Протокол по стратегической экологической оценке.

13 Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды.
