



ПЯТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ

# ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ

КИЕВ, УКРАИНА  
21-23 Мая 2003

---

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ БОЛЕЕ СТРОГОГО  
СОБЛЮДЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ  
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СОГЛАШЕНИЙ (МЭС) В РЕГИОНЕ ЕЭК**

представлены

Комитетом по экологической политике ЕЭК ООН через специальную  
рабочую группу старших должностных лиц



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ





**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

ECE/CEP/107  
20 March 2003

ENGLISH, FRENCH AND  
RUSSIAN

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ**

Пятая конференция Министров  
"Окружающая среда для Европы"  
Киев, Украина, 21-23 мая 2003 года

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ БОЛЕЕ СТРОГОГО  
СОБЛЮДЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ  
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СОГЛАШЕНИЙ (МЭС) В РЕГИОНЕ ЕЭК**

*На своей седьмой сессии в сентябре 2000 года Комитет ЕЭК по экологической политике принял решение о разработке руководящих принципов соблюдения и обеспечения применения экологических норм в связи с подготовкой к пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы" в Киеве и поручил Целевой группе открытого состава, возглавляемой Нидерландами, провести работу по данному вопросу. Настоящие руководящие принципы разработаны в соответствии с этим решением.*

Введение

1. Необходимость обеспечения более строгого осуществления и соблюдения многосторонних экологических соглашений (МЭС) ЕЭК признается в качестве ключевого приоритета. Поэтому цель настоящих руководящих принципов заключается в том, чтобы обозначить варианты обеспечения более строгого соблюдения и осуществления МЭС при

том понимании, что каждое соглашение является уникальным и имеет свой собственный независимый правовой статус. В руководящих принципах также обозначены препятствия и потенциальные решения, которые могут иметь место при разработке новых МЭС в регионе ЕЭК.

2. Настоящие руководящие принципы разработаны с учетом руководящих принципов соблюдения и обеспечения применения МЭС, принятых Руководящим советом Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) на его седьмой специальной сессии в феврале 2002 года (SS.VII/4). Они основаны на тех элементах, которые могут получить дальнейшее развитие с учетом региональных условий.

### Сфера охвата

3. Настоящие руководящие принципы касаются соблюдения и осуществления МЭС, относящихся к региону ЕЭК и главным образом к конвенциям ЕЭК. Они адресованы министрам, правительствам, экологическим организациям, государственным органам, международному экологическому сообществу и общественности. В частности, настоящие руководящие принципы адресованы тем, кто разрабатывает политику, ведет переговоры, осуществляет и принимает решения в рамках МЭС. Соблюдение и осуществление являются частью стратегического жизненного цикла МЭС (см. график ниже), и им следует уделять большое внимание уже на самых ранних этапах разработки (инициатива, предварительные переговоры) и принятия решений (переговоры, подписание, ратификация, вступление в силу).

### Определения<sup>1</sup>

4. Для целей настоящих руководящих принципов:

а) "соблюдение" означает выполнение договаривающимися сторонами своих обязательств по МЭС и любых поправок к нему;

б) "осуществление" означает, среди прочего, осуществление всех соответствующих законов, норм, политики и других мер и инициатив, которые

---

<sup>1</sup> Определения понятий "соблюдение" и "осуществление" аналогичны определениям, используемым в первой главе Руководящих принципов ЮНЕП в области соблюдения и обеспечения применения МЭС. Определение понятия "обеспечение применения" аналогично определению, используемому во второй главе Руководящих принципов ЮНЕП.

принимаются договаривающимися сторонами с целью выполнения обязательств по МЭС и поправок к ним, если таковые имеются;

с) "обеспечение применения" определяется как комплекс процедур и мер, принимаемых государством, его компетентными органами и учреждениями с целью обеспечения того, чтобы организации или лиц, которые могут не соблюдать экологические законы или нормы в осуществление МЭС, можно было бы заставить или вновь обязать соблюдать<sup>2</sup> их и/или привлечь к гражданской, административной или уголовной ответственности.

#### Препятствия на пути к осуществлению и соблюдению на национальном уровне

5. Имеющийся опыт показывает, что препятствиями на пути к осуществлению и соблюдению МЭС на национальном уровне могут быть, среди прочего:

- a) недостаточное политическое внимание к осуществлению;
- b) недостаточная осведомленность исполняющих органов относительно обязательств, вытекающих из МЭС;
- c) отсутствие технического, административного и финансового потенциала;
- d) отсутствие координации между соответствующими национальными органами;
- e) недостаточное понимание вопросов, связанных с осуществлением;
- f) недостаточная подготовка (в том, что касается, например, законов, норм, обучения);
- g) сомнительные или неточные данные;
- h) недостаточный мониторинг и/или недостаточный контроль за осуществлением, или же полное отсутствие оных;
- i) нечеткие правила/инструменты/нормы, касающиеся осуществления (например, связанные с переводом и интерпретацией правовых терминов и положений);
- j) неспособность мобилизовать поддержку со стороны общественности;

к) недостаточные бюджетные ассигнования, изменения экономических условий или непредвиденные издержки, связанные с осуществлением.

## I. СМЕЖНЫЕ ВОПРОСЫ

6. Соблюдению и осуществлению МЭС могут содействовать усилия, направленные на обеспечение лучшего понимания МЭС и более четкого определения структур, ответственных за их осуществление, а также полноценного и осведомленного участия в них и связанных с ними процессах принятия решений, в том числе посредством:

- а) использования ясных и недвусмысленных договорных формулировок;
- б) разработки договорных обязательств с учетом необходимости соблюдения таких обязательств в будущем;
- в) разработки более долгосрочной повестки дня - например, путем принятия текущих или более долгосрочных программ работы с учетом преимуществ определения приоритетных вопросов и уделения первоочередного внимания результатам и характеру деятельности;
- г) планирования и осуществления своих межсессионных процессов и мероприятий на основе транспарентности и предсказуемости с учетом необходимости своевременной и содержательной подготовки участников;
- д) разработки четко очерченных полномочий и мандатов для созываемых вспомогательных органов, в том числе с учетом соотношения между этими полномочиями и мандатами;
- е) принятия решений, которые содержат необходимые ссылки и ясно указывают и обозначают исполнителей, планируемые или необходимые мероприятия, сроки, предполагаемые результаты и последующие мероприятия;
- ж) регулярного обмена информацией, а также последующего расширения круга источников информации - например, с использованием руководств или справочников по документам и секретариатских объявлений.

---

<sup>2</sup> Понятие "соблюдение" используется здесь в смысле соблюдения внутри страны или соответствия национальным правовым обязательствам.

7. Факторы, которые необходимо принимать в расчет при разработке договорных обязательств, определении положений, касающихся соблюдения, или подготовке национальных планов осуществления, включают в себя следующее:

- a) может ли данное обязательство быть осуществлено главным образом путем принятия законодательных, административных, практических или других мер;
- b) необходимо ли для осуществления данного обязательства участие различных ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной);
- c) как можно определить или измерить степень соблюдения того или иного обязательства;
- d) необходимо ли для выполнения данного обязательства участие тех или иных представителей общественности;
- e) зависит ли выполнение данного обязательства в полной мере или частично от сотрудничества с другими сторонами, государствами или лицами, находящимися вне юрисдикции или контроля данной стороны.

## II. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

8. Для того чтобы сторона могла выполнить свои международные обязательства на момент вступления для этой стороны МЭС в силу, необходимо принять все правовые и другие соответствующие меры, необходимые для осуществления данного соглашения.

9. Потенциальным сторонам при подготовке к ратификации МЭС следует составить объяснительный доклад, в том числе с обоснованием ратификации<sup>3</sup> и предполагаемыми мерами осуществления для рассмотрения соответствующими правительственными директивными органами.

10. Шаги, которые должны быть рассмотрены стороной с целью соблюдения ее международных обязательств в осуществление МЭС, включают в себя следующее:

- a) рассмотрение каждого обязательства:
  - i) до ратификации соответствующие органы должны обеспечить, чтобы МЭС были рассмотрены постатейно техническими и правовыми

---

<sup>3</sup> Или принятия, одобрения, присоединения.

экспертами для определения характера и масштабов каждого обязательства;

- ii) следует определить, можно ли выполнить каждое обязательство с помощью того или иного конкретного существующего или нового закона, нормы или действующей административной практики или же следует принять новые меры;
  - iii) в тех случаях, когда обязательства сформулированы в общих понятиях, можно было бы разработать ориентиры, с тем чтобы содействовать выполнению этих обязательств;
- b) определение ответственности за осуществление:
- i) следует указывать орган на правительственном уровне, уровне департамента/учреждения, ответственный за осуществление;
  - ii) если для осуществления необходимо участие более одного органа правительственного уровня, то необходимо обеспечить наличие надлежащих законов и административных предписаний на всех этих уровнях управления для принятия эффективных мер по текущим вопросам, связанным с осуществлением, которые возникают за время действия МЭС;
- c) административные меры:
- i) в тех случаях, когда этого требует МЭС, следует назначить внутренние компетентные органы или координационные центры. Если возникает необходимость в участии компетентных органов из различных правительственных департаментов, следует заключить соглашение о том, как они будут взаимодействовать в выполнении обязательств;
  - ii) следует обеспечить координацию действий между различными правительственными департаментами, с тем чтобы, в частности, не допустить какого-либо конфликта между разрабатываемым законодательством и другими национальными законами;



- d) средства:
  - i) следует на постоянной основе выделять достаточные средства для осуществления МЭС внутри страны, включая обеспечение применения;
  - ii) следует на постоянной основе выделять достаточные средства для обеспечения покрытия страной, в случае необходимости, административных расходов по выполнению соглашения (например, секретариат) или для каких-либо добровольных взносов по МЭС;
- e) обеспечение выполнения:
  - i) следует провести оценку способности существующих структур, занимающихся вопросами обеспечения применения, выполнять свою роль с учетом новых требований;
  - ii) следует ознакомить соответствующий персонал органов, ответственных за обеспечение применения, с его ролью в деле выполнения новых требований и провести соответствующую подготовку;
  - iii) соответствующий персонал органов, ответственных за обеспечение применения, должен располагать необходимыми средствами обеспечения применения, основанными на последних достижениях в данной области, и для этого следует в полной мере использовать существующие системы обеспечения применения, такие, как Сеть по осуществлению и применению природоохранного законодательства Европейского союза (IMPEL), Сеть по соблюдению и применению природоохранного законодательства новых независимых государств (NISECEN), Международная сеть по соблюдению и применению природоохранного законодательства (INECE) и Балканская сеть по соблюдению и применению нормативных актов (BERCEN);
- f) консультации с общественностью и просвещение:
  - i) в разработке новых законов или норм по осуществлению следует консультироваться с общественностью, включая экологические группы, сообщества, на которые распространяются данные нормы, и других участников;

- ii) следует осуществлять просветительские мероприятия, с тем чтобы общественность и сообщество, на которое распространяются данные нормы, соблюдали новые законы и нормы;
- g) период после ратификации: постоянный контроль за осуществлением:
  - i) следует разработать план контроля за осуществлением МЭС;
  - ii) можно внедрить внутренние процессы периодической оценки плана осуществления и преодоления каких-либо барьеров на пути к осуществлению;
  - iii) органам, ответственным за осуществление МЭС, следует поддерживать контакты со структурами, вырабатывающими позиции на международных переговорах, которые могут повлиять на осуществление и соблюдение МЭС.

11. В случае выявления каких-либо препятствий на пути к осуществлению странам следует разработать план преодоления этих препятствий и, если это необходимо, оценить свои потребности в укреплении потенциала и получения технической и финансовой помощи. В частности, такие препятствия и потребности могут возникать в отношении потенциала той или иной страны по:

- a) разработке, принятию и претворению в жизнь соответствующих национальных законов и норм, стандартов, лицензий или систем допуска в отношении осуществления требований соглашения;
- b) предоставлению и передаче данных, включая систему мониторинга;
- c) принятию и осуществлению политики, стратегии или мер, необходимых для обеспечения соблюдения требований соглашения.

12. До ратификации МЭС правительства стран, считающих, что им необходима финансовая помощь, могут обратиться к международным источникам финансирования за помощью в деле осуществления обязательств, вытекающих из МЭС.

13. Следует поощрять осуществление МЭС на раннем этапе, т.е. его применение до вступления соглашения в силу.

### III. СОБЛЮДЕНИЕ

14. С учетом характера и авторитета МЭС следует рассмотреть вопрос о целесообразности создания формальных механизмов и процедур проверки соблюдения стороной/сторонами содержащихся в МЭС обязательств.

15. В случае принятия решения о создании подобных механизмов и процедур следует рассмотреть следующие аспекты, которые, как правило, присутствуют в таких механизмах и процедурах:

- a) цели;
- b) размер и состав любого создаваемого комитета;
- c) функции и мандат;
- d) структуры, имеющие право поднимать вопросы, связанные с соблюдением, в данной процедуре;
- e) потенциальные меры;
- f) источники информации;
- g) процедурные гарантии.

### IV. ОТЧЕТНОСТЬ

#### Цели и значение отчетности

16. Большинство МЭС содержат специальные положения, обязывающие стороны представлять информацию договорным органам или секретариату через определенные промежутки времени. Надлежащая отчетность имеет большое значение для обеспечения эффективности МЭС. Такая информация служит нескольким целям. Она является:

- a) важной основой для оценки эффективности МЭС;
- b) средством обмена информацией между сторонами;
- c) важной основой для оценки соблюдения сторонами своих обязательств, вытекающих из МЭС;

- d) информацией для широкой общественности;
- e) средством, позволяющим всем заинтересованным органам увидеть цельную картину общих тенденций в осуществлении МЭС.

#### Процесс отчетности

17. Частота отчетности должна быть оптимальной и реалистической для обеспечения того, чтобы соответствующая и необходимая информация предоставлялась в вышеуказанных целях на своевременной и последовательной основе с целью облегчения бремени, которое несут стороны и секретариат МЭС.

18. При определении сроков представления отчетов следует учитывать частоту получения данных на национальном уровне и сроки проведения международных совещаний для их обсуждения.

19. Можно с выгодой использовать процесс гармонизации различных систем отчетности, что связано с определениями, методологиями и сбором данных. По мере возможности и с учетом соответствия тем или иным МЭС эти элементы следует гармонизировать таким образом, чтобы стороны могли обеспечивать отчетность по различным конвенциям и протоколам при помощи тех же самых основных категорий данных.

20. В национальные доклады можно, среди прочего, включать информацию о:

- a) законодательных и административных мерах, принятых в осуществление положений соглашения;
- b) мерах, принимаемых с целью сотрудничества в содействии оказанию технической и финансовой помощи;
- c) мерах, принимаемых с целью создания или укрепления национальных инфраструктур и учреждений для эффективного осуществления МЭС.

21. Опыт показывает, что полезным инструментом отчетности являются вопросники. При разработке вопросников следует учитывать следующие соображения. Вопросы должны быть:

- a) четкими, конкретными и недвусмысленными;

b) связаны с конкретными обязательствами по МЭС, с тем чтобы облегчить, среди прочего, проверку соблюдения.

Структура вопросника должна быть построена таким образом, чтобы у сторон была возможность сообщить информацию по любым другим аспектам, относящимся к осуществлению МЭС, которые не были затронуты вопросами.

22. Для обеспечения того, чтобы получаемая информация была сопоставимой с качественной и количественной точки зрения, рекомендуется рассмотреть возможность использования:

a) перекрестных ссылок и объяснительных примечаний для определения степени детализации, предполагаемой в замысловатых вопросах;

b) вопросов с возможными ответами, перечисленными ниже, с тем чтобы стороны могли указывать, касаются ли их указанные заявления или нет.

23. Для облегчения отчетности рекомендуется рассмотреть возможность использования:

a) электронных форматов, которые могут быть основаны на Интернете;

b) заранее заполненных вопросников, в которых сторонам необходимо подтвердить точность информации, взятой из прежних национальных отчетов, или обновить ее;

c) примеров или других указаний, связанных с искомым ответом, включая ссылки на источники более подробной информации в Интернете;

d) удобной для пользователя компоновки; и

e) последнего вопроса, в котором предлагалось бы изложить комментарии, предложения и рекомендации относительно путей улучшения вопросника.

24. Для обеспечения контроля за качеством и подтверждения представленных данных:

a) получаемая из отчетов информация должна быть доступной, с тем чтобы общественность могла ознакомиться с нею на соответствующем вебсайте, если нет особых причин для сохранения конфиденциальности;

b) для подтверждения информации, особенно технических данных, можно, по мере необходимости, создавать и использовать специальные учреждения и процедуры.

25. Договорные органы должны обеспечивать соответствующую компиляцию и распространение информации, получаемой из отчетов. Эта информация должна быть доступной и излагаться в удобных для пользователей форматах.

## V. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ

26. Вопрос о финансировании функционирования МЭС следует рассматривать на этапе переговоров. Внимание следует уделять двум типам функционирования, которые финансируются различным образом:

- a) функции секретариата; и
- b) осуществление программ работы.

Для каждого конкретного МЭС следует находить соответствующее решение.

27. Существуют три типа механизмов финансирования, используемых в экологических конвенциях и протоколах ЕЭК:

a) обязательные взносы, дополняемые добровольными взносами (Протокол ЕМЕР к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния);

b) создание целевого фонда и добровольные взносы (этот механизм используется в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, Конвенции Эспо, Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий и Орхусской конвенции);

c) принятие плана работы и определение ведущей страны для каждого вида деятельности, которая покрывала бы расходы, связанные с данным видом деятельности (Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер).

28. В каждом из этих трех механизмов имеются конкретные преимущества и недостатки. Механизмы обязательного финансирования являются устойчивым и предсказуемым источником финансирования и в теории дают 100-процентное обеспечение потребностей в ресурсах, но о них трудно договориться, поскольку, во-первых, они являются обязательными, а во-вторых, национальные законы некоторых стран могут не разрешать заключения международных договоров, которые предполагают обязательное финансирование. Финансирование посредством добровольных взносов, вносимых в целевой фонд, является более гибким подходом, однако практика свидетельствует о том, что потребности в бюджетных ресурсах, определяемые на совещаниях сторон, никогда не обеспечивались в полной мере. Финансирование путем

внесения добровольных взносов может предполагать использование шкалы взносов, в том числе шкалы взносов Организации Объединенных Наций, и " долевого " подхода<sup>4</sup>.

Принятие плана работы и определение ведущей страны для конкретных видов деятельности облегчает бремя, которое ложится на секретариат, но при этом порождает вопросы, связанные с финансированием тех видов деятельности, в отношении которых ведущая страна не определена.

---

<sup>4</sup> При " долевом " подходе бюджетная деятельность делится на ряд равных долей, и Сторонам, подписавшимся государствам и другим участникам предлагается внести сумму, соответствующую одной или нескольким долям или частям доли. Такой подход предложен к принятию в рамках Орхусской конвенции.

# Стратегический жизненный цикл МЭС





