

**Неофициальный документ
WG.1–2014.Inf.1**

**Конференция Сторон Конвенции о трансграничном воздействии
промышленных аварий**

Рабочая группа по развитию Конвенции

Четвертое совещание

Женева, 28 и 29 апреля 2014 г.

Пункт 3 предварительной повестки дня

Внесение дополнений в Конвенцию

Справочный документ о возможных поправках к Конвенции

Записка секретариата

Резюме

На своем седьмом совещании (Стокгольм, 14–16 ноября 2012 года) Конференция Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий запросила Рабочую группу по развитию Конвенции провести оценку возможных поправок к Конвенции с учетом ряда других положений и вопросов (ECE/CP.TEIA/24, пункт 66). Ожидалось, что в дальнейшем Конференция Сторон определит относительную приоритетность вопросов на своем восьмом совещании осенью 2014 года с целью принятия поправки на своем девятом совещании осенью 2016 года.

В настоящем справочном документе представлена необходимая информация для Рабочей группы, испрошенная Конференцией Сторон (там же, пункт 67 а)) и третьим заседанием Рабочей группы по развитию Конвенции (Женева, 3–4 сентября 2013 года).

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Оценка других возможных поправок к Конвенции	3
A. Пересмотр определений и включение дополнительных определений (статья 1).....	3
B. Пересмотр сферы действия (статья 2)	4
C. Положения о планировании землепользования (статья 7)	6
D. Усиление участия общественности (статья 9)	8
E. Пересмотр содержания взаимной помощи (статья 12)	10
F. Прояснение вопроса о регулярности совещаний (статья 18, пункт 1)	11
G. Уточнение или усиление обязательств по представлению отчетности (статья 23).....	11
H. Положения о рассмотрении соблюдения (статья 23)	12
I. Дерогация (статья 26)	13
J. Присоединение других государств – членов Организации Объединенных Наций (статья 29)	14
K. Применение поправок к новым Сторонам (статья 29)	19
L. Руководящая структура в рамках Конвенции	19
III. Приложение: Предложения консультанта для секретариата	25
A. Пересмотр определений и включение дополнительных определений (статья 1)	26
B. Пересмотр сферы действия (статья 2)	27
C. Положения о планировании землепользования (статья 7).....	31
D. Положения по участию общественности, информированию общественности и доступу к правосудию (статья 9)	33
E. Пересмотр содержания взаимной помощи (статья 12)	36
F. Уточнение регулярности встреч (статья 18, пункт 1)	38
G. Уточнение или усиление обязательств по предоставлению отчетности (статья 23)	38
H. Положения о рассмотрении соблюдения (статья 23)	39
I. Дерогация (статья 26)	44
J. Присоединение других государств - членов ООН (статья 29) .	45
K. Применение поправок к новым Сторонам (статья 29)	47
L. Руководящая структура в рамках Конвенции и возможный пункт о дерогации (возможное дополнение к статье 26).....	47

I. Введение

1. В соответствии с решением Конференции Сторон Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях) на ее седьмом совещании (ECE/CP.TEIA/24, пункт 67 а)) секретариат Конвенции подготовил справочный документ для представления третьему заседанию Рабочей группы по развитию Конвенции (Рабочая группа по развитию).

2. На своем третьем заседании Рабочая группа по развитию решила представить на своем следующем заседании пересмотренную версию справочного документа относительно внесения возможных поправок в Конвенцию в качестве неофициального документа для дальнейшего обсуждения.

3. В данном документе приводится текст по возможным поправкам, который уже ранее включался в последнюю версию этого документа на последнем заседании Рабочей группы по развитию, а также резюме ключевых положений по результатам обсуждения каждой из предложенных поправок, подготовленное секретариатом с участием малой группы, которой было поручено оценить возможные поправки. В соответствии с запросом третьего заседания в приложении к данному документу приводится дополнительная информация по возможным поправкам, подготовленная консультантом для секретариата.

II. Оценка других возможных поправок к Конвенции

5. В данном разделе представлены возможные поправки к Конвенции, их цель и последствия с точки зрения осуществления.

A. Пересмотр определений и включение дополнительных определений (статья 1)

6. В свете практического применения Конвенции и ввиду определений, включенных в другие многосторонние природоохранные соглашения (МПС) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) и законодательство ЕС, можно изменить ряд существующие определения или добавить новые определения. Эти изменения могут потребовать внесения поправок в национальное законодательство, но не во всех случаях (например, определение термина "общественность" может согласовываться с более широко используемым определением). Эти изменения не должны повлечь каких-либо затрат, помимо тех, которые связаны с принятием поправки к Конвенции для учета этих измененных или добавленных положений, причем такие изменения позволят обеспечить более высокую степень правовой определенности для органов, операторов и общественности.

7. Определение термина "общественность" в статье 1 j) можно было бы пересмотреть с целью приведения его в соответствие с используемыми определениями, следуя определению, которое используется в Конвенции по доступу к информации, участию общественности в принятии решений и доступу к правосудию по вопросам, связанным с окружающей средой (Орхусская конвенция) и в других МПС, например, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам), также предусматривает возможность включения того же определения в свой текст) и в законодательстве ЕС,

следующим образом: в конце пункта j) статьи 1 после слова "лиц" включить слова "и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы".

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- Определения следует добавлять только в случае необходимости дополнительного уточнения. Соответственно, можно было бы рассмотреть вопрос об изменениях в терминологии в связи с "уведомлением об опасной деятельности" и "уведомлением о промышленных авариях", поскольку в прошлом это приводило к некоторым разночтениям среди стран.
- Было бы хорошо, если бы можно было выработать такое определение для "общественности", которое бы соответствовало определениям в других МПС ЕЭК ООН. Кроме того, нынешнее определение "общественности" относится только к физическим или юридическим лицам, а не к их ассоциациям и группам (НПО), которых следует добавить.

В. Пересмотр сферы действия (статья 2)

8. В контексте работы Совместной специальной группы экспертов по проблемам воды и промышленных аварий в рамках Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по водам Стороны Конвенции выразили желание применять принципы Конвенции о промышленных авариях к хвостохранилищам и/или трубопроводам. Некоторые государства признают, что в этих областях необходима разработка правовых инструментов, позволяющих получить существенный позитивный эффект в плане обеспечения безопасности. При этом члены Рабочей группы придерживаются различных мнений относительно целесообразности включения трубопроводов в сферу действия Конвенции; в этой связи предлагаются два варианта (пункт 11 ниже).

9. Многие Стороны исходят из того понимания, что положения Конвенции уже применяются к хвостохранилищам. Пересмотр сферы действия для однозначного подтверждения этого вряд ли повлечет дополнительные затраты, помимо затрат, связанных с принятием обширной поправки, и должен обеспечить более высокую степень правовой определенности для органов, операторов и общественности.

10. Ниже приведены возможные примеры затрат в случае включения трубопроводов, зависящие от выбранного правового режима:

(a) Для органов:

- (i) Разработка и осуществление планов действий на случай внешних чрезвычайных ситуаций, предусматривающих применение мер вблизи маршрутов трубопроводов;
- (ii) Создание системы инспекций или принятие других мер контроля для обеспечения того, чтобы работа операторов трубопроводов удовлетворяла требованиям;
- (iii) Обеспечение постоянного рассмотрения планов действий на случай внешних и внутренних чрезвычайных ситуаций, их проверка и

при необходимости переработка и обновление через соответствующие интервалы времени;

(iv) Создание надлежащих регулятивных рамок, необходимых для контроля за деятельностью, проводимой третьими сторонами вблизи маршрутов трубопроводов, включая четкое информирование о сфере их ответственности;

(v) Поддержание данных о географических координатах трубопроводов в актуальном состоянии;

(vi) Создание системы для идентификации трубопроводов в пределах сферы действия Конвенции (статья 4) и определение рамок для демонстрации их безопасной эксплуатации (статья 6, пункт 2 и приложение V);

(b) Для операторов:

(i) Проектирование, строительство и эксплуатация трубопроводов, которые соответствуют (как минимум) в соответствии с признанными национальными и международными сводами правил, стандартами и руководящими принципами, а в применимых случаях - в соответствии с принятыми на международном уровне спецификациями компаний;

(ii) Учет различных аспектов, которые могут оказать влияние на безопасность трубопровода, таких, например, как конструкция и коэффициенты нагрузки, качество материалов, толщина стенок, глубина заложения, защита от внешних воздействий, коррозия, маркировка, выбор маршрута и контроль за эксплуатацией;

(iii) Проведение оценок опасности/риска для целей статьи 4, а также пункта 2 статьи 6 и приложения V с целью выбора наиболее приемлемого из различных вариантов и оценки вероятности внештатных ситуаций;

(iv) Составление документа с описанием системы управления трубопроводом и его надлежащая практическая реализация;

(v) Разработка и практическое осуществление планов действий на случай внутренних чрезвычайных ситуаций и обеспечение их рассмотрения, проверки, пересмотра и обновления через определенные интервалы времени.

11. Для включения хвостохранилищ и/или трубопроводов в сферу действия статьи 2 ее формулировка может быть пересмотрена следующим образом:

(a) *Вариант А:* в пункте 2 с) статьи 2 после слов "за исключением" включить слова "хвостохранилищ, классифицируемых в качестве объектов, на которых осуществляются опасные виды деятельности, и", а в конце пункта 2 d) включить слова "iii) трубопроводы;"

(b) *Вариант В:* в пункте 2 с) статьи 2 после слов "за исключением" включить слова "хвостохранилищ, классифицируемых в качестве объектов, на которых осуществляются опасные виды деятельности, и".

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- Что касается вопроса о том, следует ли включать

хвостохранилища в сферу действия Конвенции, то одна страна высказала мнение, что они Конвенцией уже охватываются (по веществам). Соответственно, было предложено, что хвостохранилища следует прямо включить в статью 2.

- Не было достигнуто согласия относительно включения трубопроводов в сферу действия Конвенции, поскольку в некоторых случаях этот вопрос охватывается действующим национальным законодательством;
- Можно изменить формулировку пункта 2 (а) статьи 2 следующим образом: "Данная Конвенция не распространяется на: (а) предотвращение ядерных аварий или чрезвычайных радиологических ситуаций, готовность к ним и реагирование на них".
- Можно удалить из сферы охвата Конвенции ссылку на трансграничные аспекты, но при этом не было уверенности в том, что это будет соответствовать мандату КС-7.

С. Положения о планировании землепользования (статья 7)

12. На совместном семинаре по планированию землепользования на территориях, прилегающих к опасным промышленным объектам, который был проведен в рамках Конвенции совместно с Комитетом по жилищному хозяйству и землепользованию ЕЭК в ноябре 2010 года, была подчеркнута необходимость в рассмотрении вопросов промышленной безопасности в контексте планирования землепользования. Необходимость такого рассмотрения была отмечена в Директиве "Севесо III" (статья 13 и в меньшей степени статья 14). Стороны могут рассмотреть возможность применения аналогичного подхода в рамках Конвенции, учитывая, что государства – члены ЕС сочли подобные изменения целесообразными.

13. Рекомендуются нанять эксперта в области права по вопросам планирования землепользования для обеспечения согласованности между Конвенцией о промышленных авариях и и связанными с ней международными соглашениями – например, Конвенцией ЕЭК об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Протоколом по стратегической экологической оценке к ней (Протокол по СЭО). Один из возможных подходов предполагает включение в статью 7 Конвенции новых пунктов следующего содержания:

2. Стороны обеспечивают, чтобы при проведении ими политики в области землепользования или иной соответствующей политики и применении процедур для осуществления этой политики в долгосрочной перспективе учитывалась необходимость:

(а) Сохранения надлежащих безопасных расстояний между объектами, на которых осуществляется опасная деятельность, и жилыми районами, зданиями и местами общественного пользования, зонами отдыха и, насколько это возможно, крупными транспортными артериями;

(b) Охраны особенно уязвимых или представляющих особый интерес природных территорий вблизи объектов, на которых осуществляется опасная деятельность, путем установления безопасных расстояний или принятия других соответствующих мер;

(с) Принятия – в случае существующих видов опасной деятельности – дополнительных технических мер в соответствии с пунктом 3 статьи 3, с тем чтобы не повышать риски для здоровья человека и окружающей среды.

3. Стороны обеспечивают, чтобы все компетентные органы и планирующие органы, ответственные за принятие решений в этой области, устанавливали надлежащие процедуры консультаций для содействия осуществлению принятой политики в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи. Эти процедуры разрабатываются для обеспечения того, чтобы операторы предоставляли достаточную информацию о рисках, обусловленных опасной деятельностью, и чтобы в каждом конкретном случае или же на общей основе при принятии решений оказывалась техническая консультативная помощь относительно этих рисков".

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- Консультант секретариата представил презентацию, в которой проанализировал текущий текст Конвенции по вопросам планирования землепользования. По результатам обсуждения высказывались следующие соображения:
 - Текущий текст Конвенции по участию общественности ограничивается конкретными проектами (размещение объектов для конкретной деятельности), ссылаясь при этом на "политические стратегии", что является довольно расплывчатым понятием. В Орхусской конвенции, в Конвенции Эспо и в Протоколе по СЭО к последней конвенции, а также в Директиве "Севесо III" разграничиваются индивидуальная деятельность и общие планы и программы планирования землепользования. Этот подход можно было бы применить и к данной Конвенции, введя отдельные положения, регулирующие эти два вопроса таким образом, чтобы четко устанавливалась связь между статьей 7 (планирование землепользования) и другими положениями Конвенции, в частности с положениями по участию общественности в статье 9
 - В справочном документе предлагается добавить 2 пункта по общим политическим стратегиям, взяв за основу некоторые положения Директивы "Севесо 3". Консультант предложил внести некоторые дополнительные изменения, чтобы охватить общие планы и программы землепользования для обеспечения согласованности с Орхусской конвенцией, Конвенцией Эспо и протоколом по СЭО к ней. Для достижения этой цели можно было бы внести некоторые дополнительные изменения, взяв за основу формулировки из соответствующих положений Директивы "Севесо III".
- Желая сократить количество поправок, участники заседания спросили, можно ли было бы ограничиться просто ссылкой на Орхусскую конвенцию вместо включения этих положений в текст Конвенции. Хотя теоретически это могло бы сработать для стран,

являющихся Сторонами обеих конвенций, это не отвечало бы принятым методам международного права, поскольку эти соглашения являются отдельными договорами и страны не обязаны быть сторонами обеих конвенций. Учитывая это обстоятельство, консультант предложил подготовить более детализированные предложения по поправкам к статье 7 Конвенции, включая альтернативные варианты с более или менее детализированными поправками.

D. Усиление участия общественности (статья 9)

14. Большинство Сторон Конвенции о промышленных авариях являются также Сторонами Конвенции ЕЭК о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). Договорные обязательства по Орхусской конвенции в отношении предоставления общественности информации и возможности участвовать в принятии решений, касающихся трансграничного воздействия промышленных аварий, могли бы найти свое отражение и в Конвенции о промышленных авариях. Аналогичный подход был использован и в случае Директивы "Севесо III" (статьи 13 и 14).

15. Для усиления прав общественности с точки зрения доступа к информации, участия в принятии решений и доступа к правосудию в соответствии с Орхусской конвенцией требуется принятие политических решений и более серьезный пересмотр правовых текстов. Государства – члены ЕС признали такие изменения целесообразными при внесении поправок в Директиву "Севесо". В приложение VIII об информации, предоставляемой общественности в соответствии с пунктом 1 статьи 9, можно было бы внести следующую поправку:

- (a) в конце пункта 3 включить слова "в простых выражениях";
- (b) в конце пункта 5 включить слова "и ответные меры по устранению промышленной аварии";
- (c) в конце пункта 9 включить предложение ". Она должна включать указания относительно взаимодействия и содержать любые инструкции или просьбы со стороны аварийных служб во время аварии".

16. Кроме того, для обеспечения более активного участия общественности в принятии соответствующих решений, возможно, потребуются внесение дополнительных поправок. Для обеспечения согласованности Конвенции о промышленных авариях с Орхусской конвенцией, Конвенцией Эспо, Протоколом по СЭО и другими соответствующими договорами в надлежащих случаях рекомендуется нанять правового эксперта по вопросам участия общественности.

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- Консультант секретариата представил презентацию, в которой проанализировал текущий текст Конвенции о промышленных авариях по вопросам доступа к информации, участия общественности в принятии решений и доступа к правосудию. По результатам анализа он предложил следующее:

- Ст. 9, пункт 1 - Доступ к информации:
 - В настоящее время Конвенция преимущественно уделяет внимание содержанию информации, но в ней не указывается подробно, как следует информировать общественность (например, в электронной форме) или когда следует информировать общественность (предельные сроки). Соответственно, это можно было бы добавить, равно как и утверждение о том, что включенная в Приложение 8 информация не является конфиденциальной, а открыта для общественности.
- Ст. 9, пункт 2 – Участие общественности
 - Текущий вариант текста с правовой точки зрения довольно нечеткий (например, использование обязывающей модальности вместе с более мягким уточнением “в возможных и целесообразных случаях”). Эти вопросы можно было бы рассмотреть.
 - В соответствии с требованиями Орхусской конвенции и с подходом Директивы "Севесо III", планы действий в чрезвычайных ситуациях также могли бы стать предметом участия общественности.
 - Можно было бы включить процедурные детали: кого следует информировать, как информировать, каким должно быть содержание уведомления, требование обеспечить разумные предельные сроки, возможность проверки всей профильной информации, а также подавать мнения и соображения, требование информировать общественность о решении и о возможности ознакомления с его содержанием и обоснованием (все это уже включено в Директиву "Севесо III").
- Ст. 9, пункт 3 – Доступ к правосудию
 - В настоящее время вопросы доступа к правосудию рассматриваются в Конвенции довольно ограниченным образом путем обращения к принципу недопущения дискриминации только лишь "на основе взаимности". В то же время, в соответствии с Орхусской конвенцией представители общественности считаются равноправными независимо от гражданства, места проживания, национальности и т.д. (следует применить принцип недопущения дискриминации вместо взаимности).
 - В настоящее время Конвенция ссылается только на права, и вместо этого она могла бы ссылаться на права и интересы (аналогично Орхусской конвенции). Кроме того, то, как она сейчас изложена, предполагает, что она должны охватывать не только административные распоряжения, но также и судебные иски, связанные с компенсациями. Возможно, было бы лучше не ссылаться на вопросы гражданской общественности.
- Возможно, было бы полезно разбить указанные выше пункты

на три отдельные статьи (в настоящее время имеется только 1 статья) иди же включить дополнительное приложение, включающее соответствующие детали.

- Другие вопросы, по которым можно было бы усилить в Конвенции участие общественности: В преамбуле в настоящее время упоминается только Конвенция Эспо, но не упоминаются Орхусская конвенция или Протокол по СЭО (поскольку в свое время их просто не было). Было бы хорошим жестом, чтобы одни МПС ссылались на другие. То же распространяется и на пункт 4 статьи 4, который также можно было бы связать с Протоколом по СЭО.
 - Кроме того, на заседании обсудили вопрос о том, для участия общественности в настоящее время открыты только лишь конкретные проекты, а не планы и программы. Соответственно, следует обсудить последствия их открытия для участия общественности перед осуществлением возможных дальнейших шагов.
 - На заседании также подвергли сомнению целесообразность включения усиленных положений по участию общественности, поскольку большинство стран являются сторонами и Орхусской конвенции, и Конвенции о промышленных авариях. Консультант секретариата пояснил, что некоторые из этих положений не будут дублировать положения Орхусской конвенции (например, заявление о том, что определенная информация никогда не может считаться конфиденциальной). Кроме того, в соответствии с Орхусской конвенции, имеется правовое положение, что органы власти по другую сторону границы обязаны сотрудничать со страной (что означает, что отсутствует правовая компетенция для пересечения границы с целью информирования других стран). Но это положение все же могло бы оказаться полезным и его можно было бы включить в Конвенцию.

Е. Пересмотр содержания взаимной помощи (статья 12)

17. Положения о взаимной помощи, содержащиеся в статье 12 и в приложении X, могут быть сочтены полезными для предоставления помощи даже в тех случаях, когда трансграничное воздействие является невозможным; задержки с оказанием помощи нередко обусловлены необходимостью решения таких вопросов, как условия въезда, транзита и несения ответственности, которые рассматриваются в приложении X. Помимо промышленных аварий, эти положения могут быть сочтены полезными и в случае других экологических или гуманитарных чрезвычайных ситуаций, когда также необходимо в кратчайшие сроки достичь договоренности для направления помощи.

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- В ходе заседания по этому вопросу замечаний на высказывали, но некоторые члены малой группы поддержки РГРК

придерживались мнения, что предложенные изменения могут привести к ослаблению имплементации правового документа, поскольку в нынешнем тексте Конвенции формулировка определения промышленной аварии в статье 1 не подразумевает трансграничного воздействия (трансграничный аспект включен в определение "опасной деятельности"). Соответственно, было предложено не вносить никаких изменений.

F. Прояснение вопроса о регулярности совещаний (статья 18, пункт 1)

18. Совещания Конференции Сторон проводятся раз в два года, в то время как в Конвенции предусмотрены ежегодные совещания, которые были сочтены Сторонами ненужными и излишними. В соответствующее положение можно было бы внести поправку для согласования Конвенции с Протоколом к ней, который предоставляет руководящему органу возможность самому принимать решения о проведении совещаний или следовать текущей практике. Однако текущая практика проведения совещаний раз в два года, возможно, будет пересмотрена Конференцией Сторон и поэтому не может служить надлежащей основой для внесения поправки. Соответствующее изменение не должно повлечь каких-либо затрат, помимо затрат, связанных с принятием обширной поправки. А в качестве возможной поправки предлагается следующее:

(a) заменить в пункте 1 статьи 18 слова "по крайней мере один раз в год" словами "в сроки, определяемые Конференцией Сторон";

(b) в пункте 2 статьи 26 исключить слово "ежегодном".

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- По предложенной поправке имеется общее согласие.

G. Уточнение или усиление обязательств по представлению отчетности (статья 23)

19. Большинство Сторон соблюдают свои обязательства по статье 23, но обязательство по представлению отчетности могло бы быть уточнено. Большинство Сторон имеют обязательства по Орхусской конвенции или смежным законодательным актам ЕС относительно предоставления доступа к экологической информации; в области трансграничного воздействия промышленных аварий эти обязательства могли бы быть частично соблюдены за счет включения в Конвенцию о промышленных авариях соответствующего однозначного требования.

20. Эти изменения не должны повлечь никаких затрат, помимо затрат, связанных с принятием обширной поправки, и должны обеспечить более высокую степень правовой определенности и более эффективное управление. Для поправки могут быть использованы следующие формулировки:

(a) *Вариант А:* в статье 23 после слова "Конвенции" включить слова "через промежутки времени и в формате, которые определяются Конференцией Сторон", а в конце статьи включить предложение следующего содержания: "Доклады об осуществлении доводятся до сведения общественности при условии соблюдения требований, определенных в статье 22";

(b) *Вариант В:* в конце статьи 23 включить предложение следующего содержания: "Доклады об осуществлении доводятся до сведения общественности при условии соблюдения требований, определенных в статье 22".

21. Конференция Сторон также просила Рабочую группу по развитию рассмотреть возможные ответные меры в случае несоблюдения требований о представлении отчетности. Очевидно, что при наличии обязательства по представлению отчетности ее непредставление через конкретно определенные промежутки времени будет представлять собой несоблюдение данного обязательства. Что же касается ответных мер в случае несоблюдения, то, судя по всему, их лучше всего предусмотреть в контексте деятельности механизма общего соблюдения (см. следующий раздел), а не увязывать с каким-то конкретным положением. Таким подходом воспользовались многие другие МПС.

22. На своем первом совещании Конференция Сторон постановила, что представление информации об имевших место в прошлом промышленных авариях с трансграничным воздействием является обязательным для всех Сторон Конвенции. Тогда же была принята структура бланка сообщения (ECE/CP.TEIA/2, приложение V, добавление III). Это требование можно интегрировать в текст Конвенции с детальным указанием требуемой информации или без него. Для этого после статьи 12 можно было бы включить новую статью следующего содержания:

"Статья 12-бис

Представление информации о промышленных авариях

Сторона происхождения в разумные сроки представляет информацию о промышленных авариях с трансграничным воздействием при условии соблюдения требований, определенных в статье 22. Конференция Сторон принимает необходимые меры в отношении представления информации и обмена извлеченными уроками".

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- Какую информацию можно было бы сделать открытой для общественности, например, национальные отчеты об исполнении.
- По этому вопросу может не потребоваться вносить поправки в Конвенцию

Н. Положения о рассмотрении соблюдения (статья 23)

23. В отличие от некоторых других МПС ЕЭК, в Конвенции не предусмотрена процедура мониторинга соблюдения для рассмотрения и обеспечения осуществления ее положений. Введение механизма соблюдения не должно повлечь за собой каких-либо затрат на национальном уровне, кроме расходов, связанных с принятием обширной поправки. Вместе с тем функционирование процедуры соблюдения на международном уровне сопряжено с определенными затратами, хотя подобные изменения были признаны целесообразными в рамках других соглашений ЕЭК, наиболее свежим примером которых является Конвенция по водам (ноябрь 2012 года). С этой целью можно было бы изменить формулировку статьи 23, включив в конце новые пункты следующего содержания:

"2. Стороны рассматривают осуществление Сторонами положений настоящей Конвенции на основе докладов, указанных в пункте 1 настоящей статьи, но не ограничиваясь ими. Многосторонние меры по контролю за соблюдением, имеющие неконфронтационный, несудебный и консультативный характер, устанавливаются Конференцией Сторон [на ее ... совещании]. Эти меры обеспечивают надлежащее участие общественности.

3. Процедура соблюдения применяется в отношении любого протокола, принятого в соответствии с настоящей Конвенцией."

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- Представитель Секретариата Конвенции ЕЭК ООН по водам представил краткую презентацию по вопросу о том, как должен функционировать механизм соблюдения в рамках Конвенции по водам.
- В национальных отчетах об осуществлении указывается общий статус соблюдения странами положений Конвенции, какие-либо проблемы, с которыми страны сталкиваются, а также возможные меры для исправления ситуации, которые можно было бы предпринять, чтобы помочь соответствующей стране вернуться к состоянию соблюдения.
- Возможно, можно было бы пересмотреть мандат РГО для включения в него соблюдения, без необходимости вносить поправки в текст Конвенции. Это можно было бы сделать путем получения от КС руководящих указаний относительно пересмотра ТЗ для РГО.
- КС не высказывала соображений касательно необходимости создания механизма соблюдения
- Для урегулирования вопросов осуществления и соблюдения можно было бы пересмотреть статью 23 и/или статью 18 Конвенции.
- Можно было бы рассмотреть вопрос о привлечении общественности к сфере соблюдения.
- Необходимо определить, какие действия следует предпринимать в том случае если устанавливается, что страна повторно находится в состоянии несоблюдения.
- Было бы хорошо осветить связанные с соблюдением элементы в тексте Конвенции. Для целей гармонизации было бы полезно провести с другими МПС обсуждение вопросов соблюдения.

I. Дерогация (статья 26)

24. На своем совещании в январе 2013 года Бюро предложило Рабочей группе также рассмотреть вопрос о необходимости включения в текст Конвенции возможного положения о дерогации. Это предложение было сделано в связи с проведенным 1 февраля 2013 года специальным совещанием экспертов ЕС с целью

разработки методологии, позволяющей своевременно и последовательно осуществлять статью 4 Директивы "Севесо III" в отношении оценки потенциальных запросов на исключение конкретного опасного вещества из сферы действия Директивы (дерогацию).

25. Механизм дерогации, аналогичный предусмотренному статьей 4 Директивы "Севесо III", мог бы быть предусмотрен путем включения дополнительных положений в статью 26 Конвенции и, возможно, нового вспомогательного приложения, содержащего подробную информацию. В качестве альтернативы Конференция Сторон может принять руководящие указания по вопросу о дерогации и в дальнейшем опираться на имеющуюся формулировку приложения I. Европейской комиссии можно было бы предложить представить информацию о затратах и выгодах подхода, используемого ЕС. Однако члены Рабочей группы полагают, что на данном этапе осуществления как Конвенции, так и Директивы "Севесо III" предлагать подобную поправку слишком рано.

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- В случае включения такого положения его следует применять весьма ограниченным образом. Может также оказаться вполне вероятным, что оно использоваться не будет.
- ЕС только лишь недавно ввел такое положение, но в настоящее время не имеется согласованного механизма для использования на практике решения об исключении вещества.
- Информацию о химических веществах, такую как результаты исследований, можно было бы сделать открытой для граждан стран, не входящих в ЕС.
- Если существует общая практика, которая не соответствует закону, то закон следует откорректировать для отражения такой практики.
- Было достигнуто согласие, что еще слишком рано обсуждать этот вопрос.

J. Присоединение других государств – членов Организации Объединенных Наций (статья 29)

26. В преамбуле Конвенции Стороны учитывают, что вредное воздействие промышленных аварий может ощущаться за пределами границ и требует сотрудничества между государствами. В настоящее время Конвенция допускает применение принципа, согласно которому вредное воздействие промышленных аварий может также ощущаться в соседних с регионом и более удаленных государствах, только к государствам – членам ЕЭК.

27. Открытие Конвенции для участия в ней всех государств – членов Организации Объединенных Наций должно привести к тому, что другие страны будут с пользой для себя применять положения Конвенции, а страны, расположенные на периферии региона ЕЭК, смогут получать взаимные выгоды. Внесение соответствующих изменений не должно повлечь каких-либо существенных затрат на национальном уровне, помимо затрат, связанных с внесением поправок в национальное законодательство. Однако, если Конференция Сторон примет решение пригласить

другие такие государства к участию в Программе помощи или оказывать финансовую поддержку участникам, то вполне вероятно, что это обернется дополнительными затратами для государств – членов ЕЭК. Кроме того, нельзя исключать и расходов, связанных, например, с удовлетворением потребностей в использовании больших по площади залов заседаний и переводе документов, обработке национальных докладов об осуществлении и обеспечении устного перевода на неиспользуемые в настоящее время официальные языки Организации Объединенных Наций, а именно на арабский, испанский и китайский языки. При этом вполне вероятно, что интерес к присоединению к Конвенции также проявят новые страны-доноры, что, возможно, позволит покрыть некоторые из указанных дополнительных расходов.

28. В 2003 году Швейцария предложила поправку к Конвенции по водам, допускающую присоединение к этому договору других государств – членов Организации Объединенных Наций. При этом Швейцария руководствовалась как правовыми соображениями, так и соображениями, касающимися последствий для окружающей среды и поощрения мира (см. вставку 1). Поправка была принята в 2003 году и вступила в силу 6 февраля 2013 года.

29. В поправке к Конвенции по водам использовалась формулировка, также применявшаяся в поправке к Конвенции Эспо и в первоначальных текстах некоторых других договоров, включая Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (Протокол о гражданской ответственности), к Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по водам, который предусматривает одобрение руководящим органом присоединения государства, не являющегося членом ЕЭК. В ходе последующей доработки Совещание Сторон Конвенции по водам приняло решение в ноябре 2012 года отказаться от положения об утверждении присоединения руководящим органом в каждом конкретном случае, постановив вместо этого, что любая будущая просьба о присоединении со стороны государства – члена Организации Объединенных Наций, которое не является членом ЕЭК, будет приветствоваться и рассматриваться как получившая согласие. Президиум Конвенции по водам счел положение о необходимости утверждения неправомерным, поскольку никакого эквивалентного требования для государств – членов ЕЭК не существует, и необоснованным (см. вставку 2).

Вставка 1

Обоснование для открытия членства в Конвенции по водам

Предлагая поправку, позволяющую государствам, не являющимся членами ЕЭК, присоединиться к Конвенции по водам, Швейцария руководствовалась двумя общими соображениями:

(а) *правовые аспекты*: Швейцария выступает за согласование положений, касающихся присоединения к многосторонним природоохранным соглашениям региона ЕЭК, в целях обеспечения последовательности, тем более что Конвенция по водам является Конвенцией, послужившей основой для Протокола о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, который уже содержит подобное положение. Хотя прилегающие к региону ЕЭК страны являются членами других региональных комиссий Организации Объединенных Наций, лишь ЕЭК имеет

такого рода юридически обязывающие природоохранные договоры;

(b) *последствия для окружающей среды и укрепления мира*: Большинство юридически обязывающих природоохранных договоров ЕЭК носят трансграничный характер. В то же время страны – члены ЕЭК имеют общую окружающую среду с прилегающими к их региону странами. Кроме того, важнейшее значение имеет укрепление мира через трансграничное сотрудничество в области совместного пользования общими природными ресурсами. В плане охраны окружающей среды это также позволит осуществить одну из задач плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в Йоханнесбурге (разработка к 2005 году планов комплексного управления водохозяйственной деятельностью в рамках речных бассейнов). Расширение круга стран, которые могут присоединиться к Конвенции, открыло бы в других государствах новые возможности для согласования природоохранного законодательства.

Источник: МР.WAT/2003/4, приложение, пункт 3.

Вставка 2

Основание для рассмотрения любой будущей просьбы о присоединении к Конвенции по водам как получившей согласие

Решение о том, что любая будущая просьба о присоединении будет рассматриваться как получившая согласие, соответствует такому основополагающему свойству Конвенции, как открытость к сотрудничеству, которое говорит о нецелесообразности установления различий в процедуре присоединения для государств-членов и государств, не являющихся членами ЕЭК. В нем также учитывается природа материально-правовых обязательств по ней, требующая должной осмотрительности. Это нормативное свойство Конвенции в совокупности с широко распространенной практикой Сторон свидетельствует в пользу такого подхода двояко. Во-первых, гибкая прогрессивная природа материально-правовых обязательств по Конвенции вместе с ее институциональными механизмами поддержки и помощи доказали свое мотивирующее действие и свойство эффективного катализатора, быстро увеличивающего имеющиеся у государств возможности соблюдения, которые на момент ратификации или присоединения, как казалось, оставляли желать лучшего. С другой стороны, практика также показала, что та же нормативная гибкость, свойственная природе таких обязательств по Конвенции, которая требует должной осмотрительности, крайне затрудняет установление абсолютных и, в особенности, объективных параметров, на основе которых Совецание Сторон могло бы осуществлять процедуру выражения согласия на просьбы о присоединении в каждом конкретном случае.

Источник: ECE/MP.WAT/2012/L.6, пункт 17.

30. Поправки к Конвенции по водам и Конвенции Эспо включали дополнительное условие, согласно которому руководящий орган не мог рассматривать или удовлетворять никакую просьбу о присоединении государства, не являющегося членом ЕЭК, до тех пор, пока поправка не вступит в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами конкретной конвенции на дату принятия поправки. Необходимость в соблюдении такого условия отпала бы, если бы было принято решение о том, что утверждение просьбы руководящим органом не является обязательным. Кроме того, это условие породило проблемы в рамках Конвенции по водам и Конвенции Эспо, поскольку всем без исключения Сторонам на момент принятия поправки необходимо было ратифицировать эту поправку до того, как руководящий орган приступит к рассмотрению вопроса об удовлетворении просьб о присоединении.

31. С учетом этих соображений и во избежание подобных сложностей статью 29 Конвенции можно без труда изменить, включив после пункта 2 новый пункт следующего содержания:

3. Любое другое государство, не указанное в пункте 2, которое является членом Организации Объединенных Наций, может присоединиться к Конвенции".

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- Представитель Секретариата Конвенции ЕЭК ООН по водам представил презентацию по опыту открытия Конвенции по водам для присоединения стран, не входящих в ЕЭК, в которой, в частности, освещались выгоды, возможные барьеры и полученные уроки для Сторон и не являющихся Сторонами стран.
- Обсуждались следующие возможные выгоды:
 - Новые страны-члены привносят также и новый опыт: Сильный импульс для работы Конвенции;
 - Обмен информацией с другими регионами;
 - Министерства иностранных дел Сторон могут счесть глобальное открытие Конвенции для присоединения эффективным для их усилий в области предоставления помощи для целей развития;
 - Повышение политической актуальности и известности Конвенции;
 - Охват не входящих в ЕЭК стран, которых могли бы особенно привлекать конкретные действия и проекты, институциональная структура для сотрудничества и "мягкое право" (руководящие указания и т.д.).
 - Расширение партнерств и перспективы привлечения дополнительного финансирования (ГЭФ).
- Обсуждались и возможные барьеры:
 - Возможность спутывания с другими глобальными инструментами по промышленным авариям;
 - Проблемы с охватом других стран, не входящих в ЕЭК, поскольку Конвенция может восприниматься как европейский инструмент;
 - Возможность сокращения поддержки стран ВЕКЦА и ЮВЕ из-за переориентации на глобальный уровень;
 - Глобальное открытие для присоединения требует ресурсов и приверженности Сторон, а также основательной подготовки (стратегия с поэтапной разбивкой, четко определенные коммуникационные продукты, целевые информационные сообщения и т.д.).
- В ходе заседания высказывали опасения в связи с дополнительными финансовыми затратами и трудовыми затратами, которых может потребовать открытие Конвенции о промышленных авариях для присоединения, учитывая при этом, что в прошлом привлечение дополнительных финансовых ресурсов для выполнения уже принятых обязательств в рамках рабочего плана Конвенции было трудным делом.
- Участников заседания также проинформировали, что в

настоящее время проводится переговорный процесс по глобальной конвенции о предотвращении промышленных аварий и гражданской ответственности для международных/трансграничных аварий (в рамках одной из правовых рабочих групп Генеральной Ассамблеи). Поскольку имеется лишь весьма ограниченная информация по этой конвенции, участники заседания попросили консультанта уточнить текущий статус этого предложения в Генеральной Ассамблеи, какими могут быть цели и сфера действия этой конвенции, какие возможные сферы перекрывания могут существовать с Протоколом по гражданской ответственности и компенсациям за ущерб, вызванный трансграничными воздействиями промышленных аварий на трансграничных водах и т.д. и включить соответствующие результаты в свой доклад, чтобы помочь в проведении более содержательного обсуждения на следующем заседании Рабочей группы по развитию Конвенции. В то же время, участники заседания отметили, что открытие Конвенции о промышленных авариях для присоединения на глобальном уровне может привести к дублированию усилий, чего в любом случае следует избегать.

К. Применение поправок к новым Сторонам (статья 29)

32. В целях ее справедливого применения государства, присоединяющиеся к Конвенции после вступления в силу поправки, должны автоматически присоединиться и к поправке. Подобное изменение не должно повлечь каких-либо затрат, помимо тех, которые связаны с принятием обширной поправки, но при этом обеспечит более высокую степень правовой определенности. Для внесения этой поправки в конце статьи 29 можно включить новый пункт следующего содержания:

"Любое государство или организация, которое(ая) ратифицирует, принимает или одобряет настоящую Конвенцию, считается одновременно ратифицировавшим(ей), принявшим(ей) или одобрявшим(ей) поправку к Конвенции, принятую до ратификации, принятия или одобрения Конвенции на (...) совещании Конференции Сторон".

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- По этому пункту требуются дополнительные уточнения и его обсуждение следует отложить до следующего заседания.

L. Руководящая структура в рамках Конвенции

33. Рабочей группе было также поручено провести обзор структуры вспомогательных органов Конференции Сторон, их мандатов и процедурных правил и представить предложения Конференции Сторон на ее восьмом совещании (ECE/CP.TEIA/24, пункт 66 k)). Конвенция о промышленных авариях необычна тем, что у нее нет постоянного вспомогательного органа открытого состава (т.е. органа, в котором представлены все Стороны). Рабочая группа по развитию имеет открытый состав, но она созывается лишь в тех случаях, когда Конференция Сторон

высказывает пожелание относительно подготовки поправки. Рабочая группа по осуществлению является закрытой по составу группой.

34. Помимо Президиума Конференции Сторон, в настоящее время имеются следующие органы:

(a) Рабочая группа по осуществлению, в состав которой входят десять членов, избираемых Конференцией Сторон, и перед которой поставлена задача подготовки периодического обзора осуществления и контроля за осуществлением Программы помощи. Этот орган должен проводить как минимум одно совещание в период между совещаниями Конференции Сторон и обычно проводит два или три совещания в год;

(b) Рабочая группа по развитию, которая имеет открытый состав и в работе которой могут участвовать представители всех Сторон. Ей поручено проводить рассмотрение текста Конвенции, в частности приложения I, и разрабатывать поправки. Она провела два совещания – в 2005 году и в 2006 году;

(c) Совместная специальная группа экспертов по проблемам воды и промышленных аварий, которая была учреждена Сторонами Конвенции о промышленных авариях и Конвенции по водам в качестве платформы для сотрудничества по вопросам, связанным с предотвращением аварийного загрязнения трансграничных вод. Группа экспертов проводит в среднем одно совещание в год и обычно состоит из экспертов, представляющих примерно десять стран.

35. Пункты связи для уведомления и взаимной помощи проводили совместные совещания каждые два–три года в период после 2003 года для оценки эффективности Системы уведомления о промышленных авариях ЕЭК, в которой они зарегистрированы, и для обмена опытом и информацией. Пункты связи представляют собой организации (как правило, центры по преодолению кризисных и чрезвычайных ситуаций), и их представителями в силу этого являются эксперты из данных организаций. Они не относятся к числу вспомогательных органов.

36. Кроме того, имеются целевые группы и небольшие по составу группы, которые учреждаются на непродолжительный промежуток времени для выполнения конкретных заданий, как правило связанных с решениями, принимаемыми Президиумом и вспомогательными органами.

37. В рамках других МПС ЕЭК были созданы следующие вспомогательные органы открытого состава:

(a) в рамках Исполнительного органа Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, который проводит свои совещания ежегодно, имеются три вспомогательных органа:

(i) Рабочая группа по воздействию, обычно проводящая одно совещание в год, на котором в числе прочих участников присутствуют представители примерно 20 Сторон;

(ii) Рабочая группа по стратегиям и обзору, обычно проводящая одно совещание в год, на котором в числе прочих участников присутствуют представители примерно 35 Сторон;

(iii) Руководящий орган для Протокола о долгосрочном финансировании Совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе, обычно проводящий

ежегодные совещания, на котором в числе прочих участников присутствуют представители примерно 30 Сторон;

(b) в рамках Конвенции Эспо и Протокола по СЭО к ней, руководящие органы которых проводят совещания раз в три года, имеется один вспомогательный орган – рабочая группа, которая в период между совещаниями руководящих органов проводит три своих совещания (т.е. примерно по одному в год), на которые в числе прочих участников собираются представители 30–35 государств;

(c) в рамках Конвенции по водам имеются два таких органа плюс один в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья:

(i) Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами, обычно проводящая совещания раз в год, на которые в числе прочих участников собираются представители 25–30 государств;

(ii) Рабочая группа по мониторингу и оценке, которая обычно проводит совещания раз в год с участием представителей примерно 20 государств, но которая стала проводить совместные совещания с Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами;

(iii) Рабочая группа по проблемам воды и здоровья, проводящая ежегодные совещания с участием представителей примерно 25 государств;

(d) в рамках Орхусской конвенции, совещания руководящего органа которой проводятся раз в три года, имеется один такой орган плюс еще один в рамках Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции:

(i) Рабочая группа Сторон Конвенции, совещания которой проводятся ежегодно с участием представителей примерно 35 государств;

(ii) Рабочая группа Сторон Протокола, совещания которой проводятся ежегодно с 2011 года с участием представителей примерно 20 Сторон.

38. Приведенный выше перечень свидетельствует о том, что у каждого из указанных договоров, за исключением Конвенции о воздухе, имеется единая рабочая группа открытого состава (а в случае Конвенции Эспо и Протокола к ней – общая рабочая группа), которая проводит свои совещания на ежегодной основе.

39. Применительно к Конвенции о промышленных авариях представляется возможным следующий сценарий:

(a) Конференция Сторон продолжает проводить совещания раз в два года;

(b) создается новая рабочая группа открытого состава ("по промышленным авариям" или "Сторон"), проводящая ежегодные совещания. Если принять за образец Рабочую группу Сторон Орхусской конвенции, то эта новая рабочая группа может быть учреждена для решения следующих задач:

(i) следить за осуществлением плана работы и подготавливать совещания Конференции Сторон;

(ii) курировать и направлять деятельность вспомогательных органов, учрежденных Конференцией Сторон;

(iii) отслеживать необходимость во внесении поправок в Конвенцию;

(iv) представлять такие предложения и рекомендации Конференции Сторон, которые она считает необходимыми для достижения целей Конвенции;

(v) выполнять любые другие обязанности, порученные ей Конференцией Сторон;

(c) Рабочая группа по осуществлению продолжает проводить свои совещания и сохраняет членский состав в количестве десяти человек;

(d) Рабочая группа по развитию может проводить свои совещания при необходимости, или же ее функции могут быть переданы новой рабочей группе (например, функции согласно пункту b) iii) выше), в рамках которой может быть учреждена небольшая по составу группа для подготовки поправок;

(e) Президиум продолжит свою работу с участием председателей новой рабочей группы и существующей(их) Рабочей(их) группы (групп), а его членский состав может быть сокращен до максимум восьми человек, поскольку ему уже не придется выполнять свою основную обязанность по контролю за осуществлением плана работы. Совещания Президиума будут проводиться реже и будут приурочены к совещаниям новой рабочей группы. Вместо осуществления Конвенции и разработки стратегии ему будут поручены организационные функции и функции по достижению консенсуса и мониторингу;

(f) Совместная специальная группа экспертов по проблемам воды и промышленных аварий может проводить свои совещания так, как она проводит их сейчас, а совещания пунктов связи могут проводиться по необходимости.

40. Подобные изменения не должны повлечь каких-либо затрат на национальном уровне. Вместе с тем могут иметь место дополнительные расходы, связанные с обеспечением функционирования вспомогательного органа открытого состава, в том числе расходы на участие отдельных экспертов и предоставление финансовой поддержки имеющим на нее право экспертам, к которым, возможно, необходимо будет также добавить представителей неправительственных организаций.

41. Внесения каких-либо поправок в Конвенцию не потребуются; Конференция Сторон может сама принять решение об изменениях в руководящей структуре. Возможные преимущества заключаются в основанном на более широком участии и прозрачном надзоре за осуществлением плана работы Конвенции. К недостаткам следует отнести появление еще одного уровня руководства, что чревато как дублированием функций руководящих органов, так и увеличением финансового бремени для Сторон и секретариата.

42. Кроме того, на седьмом совещании Конференции Сторон было высказано предложение о необходимости проведения обзора правил процедуры. В доклад об итогах обзора реформы ЕЭК 2005 года включены руководящие принципы, касающиеся процедур и практики органов ЕЭК (E/ECE/1468, приложение III). Хотя эти руководящие принципы не применяются в отношении Конференции Сторон, поскольку она не является вспомогательным органом ЕЭК, они могут быть адаптированы и использованы в качестве надежных руководящих указаний для вспомогательных органов Конвенции, включая следующие:

(a) следует обеспечивать, чтобы проводимая работа осуществлялась по инициативе государств-членов на основе их участия, была ориентирована на консенсус, отличалась прозрачностью, оперативностью, действенностью, эффективностью, ориентацией на конкретные результаты и подотчетностью;

(b) следует продолжать действующую практику приглашения без права голоса представителей таких других заинтересованных сторон, как международные организации, частный сектор, академические круги и гражданское общество;

(c) кандидатуры в состав бюро должны выдвигаться Сторонами на основании экспертных знаний и профессионализма кандидатов, а также ожидаемой поддержки со стороны членского состава. Перечень кандидатур для избрания доводится до всех Сторон заблаговременно до проведения выборов и, если это возможно, согласовывается;

(d) члены бюро должны избираться соответствующим органом на основании действующих правил процедуры и после консультаций между Сторонами. Избранные члены бюро должны действовать сообща в интересах всех государств-членов. В отсутствие правил процедуры такого органа состав бюро следует формировать с учетом экспертных знаний, по возможности принимая во внимание необходимость как можно более широкой географической представленности; срок полномочий не должен превышать двух лет. Члены бюро, включая Председателя, могут быть переизбраны на дополнительный срок;

(e) бюро должно иметь возможность беспрепятственно приглашать основных заинтересованных сторон, осуществляющих деятельность в области, охватываемой Конвенцией, для участия в совещаниях бюро и внесения вклада в его работу без права голоса;

(f) основные функции бюро должны заключаться в следующем:

(i) мониторинг и обеспечение осуществления плана работы и ранее принятых решений и рекомендаций в течение межсессионных периодов;

(ii) обеспечение эффективной и транспарентной подготовки предстоящих сессий и проведение с этой целью коллективной информационно-пропагандистской работы и консультаций со всеми Сторонами и, при необходимости, с другими заинтересованными сторонами;

(iii) обеспечение эффективного ведения дел во время сессий при полном соблюдении их соответствующих правил процедуры и содействие достижению согласия по решениям и рекомендациям;

(g) помимо этих задач, бюро должно содействовать процессу достижения консенсуса посредством проведения прозрачных и инклюзивных консультаций по проектам документов об итогах работы вспомогательных органов, включая проекты решений, выводов и рекомендаций, которые могут быть предложены представителями Сторон;

(h) бюро не принимает выводов, рекомендаций, решений и докладов о работе совещаний вспомогательных органов;

(i) в своей деятельности бюро следует координировать свою работу с секретариатом по всем соответствующим вопросам;

(j) проекты выводов, рекомендаций и решений официально принимаются органом в конце сессии. Когда это возможно, проекты должны проецироваться на экран и зачитываться Председателем.

43. Рабочая группа может пожелать рассмотреть вопрос об обращении к Конференции Сторон с предложением принять некоторые или все из вышеприведенных элементов или другие элементы Руководящих принципов, касающихся процедур и практики органов ЕЭК.

Ключевые соображения по результатам обсуждения на РГРК-3:

- У Конвенции уже имеется нормально функционирующая руководящая структура и, как представляется, нет необходимости вводить еще один уровень управления.
- Возможно, ТЗ для Бюро и РГО можно было бы подкорректировать, но для этого потребовалось бы дополнительное время.
- Возможно, что вместо создания еще одного органа можно было бы ежегодно рассылать национальным координаторам обновленную информацию или информационный бюллетень, чтобы держать Стороны в курсе событий.

III. Приложение: Соображения консультанта секретариата.

Анализ возможных поправок к Конвенции о трансграничных воздействиях промышленных аварий

Введение

Данный документ был подготовлен, чтобы рассмотреть предложения о возможных поправках к Конвенции о трансграничных воздействиях промышленных аварий (далее - Конвенция), с учетом вопросов, которые рассматриваются в других разделах документа, а также вопросов, которые поднимались в ходе заседаний Рабочей группы, чтобы представить и объяснить обоснование для этих поправок, связанные с ними последствия и возможные способы введения в действие в свете последовательности положений Конвенции, а также согласованности с подходом, который используется в других соглашениях ЕЭК ООН и в законодательстве Европейского Союза.

К таким другим соглашениям ЕЭК ООН в первую очередь относятся Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и протокол к этой конвенции о стратегической экологической оценке (Протокол о СЭО), Конвенция о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и о доступе к правосудию по вопросам, связанным с окружающей средой (Орхусская конвенция), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Конвенция по воздуху) и Конвенция о защите и использовании трансграничных водотоков и международных озер (Водная конвенция).

К профильному законодательству Европейского Союза в первую очередь относятся Директива 2012/18/EU по контролю рисков масштабных аварий с участием опасных веществ (Директива Севесо III), а также Директива 2011/92/EU по оценке воздействия определенных частных и государственных проектов на окружающую среду (Директива по ОВОС), Директива 2001/42/ЕС от 27 июня 2001 г. по оценке последствий определенных планов и программ на окружающую среду (Директива по СЭО) и Директива 2003/35/ЕС от 26 мая 2003 г., предусматривающая участие общественности в подготовке определенных планов и программ, связанных с окружающей средой, и дополняющая (в той части, что касается участия общественности и доступа к правосудию) директивы Совета ЕС 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС (Директива по участию общественности).

A. Пересмотр определений и включение дополнительных определений (статья 1)

1) Статья 1(с) - определение "воздействий"

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

Нынешнее определение "воздействий" в статье 1 с основывается на формулировке статьи 3 Директивы об ОВОС в ее первоначальной версии 1985 г. (Директива 85/337/ЕЕС). Соответствующая формулировка в Директиве об ОВОС описывает охват оценки и после 1985 г. она была незначительно изменена. Самые последние изменения проходят окончательную стадию законодательной процедуры, которая должна завершиться весной 2014 г. Предложенная для статьи 3 Директивы об ОВОС формулировка следует определению "экологической информации", которое включено в Орхусскую конвенцию.

Возможный подход

Принимая во внимание, что текущее определение "воздействий" в статье 1 (с) Конвенции устарело и не отражает современного состояния дел в этой сфере, то можно было бы рассмотреть вопрос о его пересмотре. Такое пересмотренное определение могло бы основываться на исправленной формулировке статьи 3 Директивы об ОВОС и адаптироваться к целям Конвенции.

Правовое содержание, последствия и потенциальные альтернативные решения

Целью возможной поправки было бы обеспечение согласованности между масштабом оценки последствий промышленных аварий и масштабом оценки воздействия на окружающую среду, а также обеспечение охвата всех воздействий на окружающую среду в их нынешнем понимании.

2) Статья 1 (j) - определение "общественности"

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

Как отмечается в пункте 7 справочного документа, текущее определение "общественности" не согласовано с принятым на международном уровне стандартным определением "общественности", которое включает упоминание НПО, а именно определение "общественности", которое применяется в природоохранных соглашениях ЕЭК ООН (включая Орхусскую конвенцию и Конвенцию Эспо), а также в профильном законодательстве ЕС, включая Директиву Севесо III.

Возможный подход

Принимая во внимание, что текущее определение "общественности" в статье 1 (j) Конвенции устарело и не отражает современного состояния дел в этой сфере, то можно было бы рассмотреть вопрос о его пересмотре.

Правовое содержание, последствия и потенциальные альтернативные решения

Целью такой возможной поправки будет обеспечить согласование между термином "общественность" в Конвенции и в соответствующих инструментах ЕЭК ООН и ЕС, которые также включают в это понятие ассоциации, организации и группы.

3) Преамбула к Конвенции

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

При рассмотрении поправок к Конвенции можно было бы также рассмотреть и поправки к преамбуле, чтобы согласовать ее с изменениями в международном праве по смежным вопросам, отметив, таким образом, другие правовые инструменты ЕЭК ООН, которые имеют особое значение для Конвенции.

Возможный подход

В преамбулу можно было бы включить ссылки на Протокол по стратегической экологической оценке (принятый в Киеве, Украина, 21 мая 2003 г.), а также на Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, связанным с окружающей средой (принятая в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 г.).

В) Пересмотр сферы действия (статья 2)

1) Статья 2 пункт 1

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

Как представляется, пункт 1 статьи 2 подразделяет оперативные положения Конвенции на положения, относящиеся исключительно к промышленным авариям, которые могут сопровождаться трансграничными воздействиями (статьи 4-11) и на положения, относящиеся ко всем промышленным авариям, независимо от того, способны ли они вызывать трансграничные воздействия (статьи 12-16). Хотя необходимость такого подразделения очевидна, соответствующий способ его описания в Конвенции, похоже, не является в полной мере последовательным и четким, а также отличается от подхода, который используется в других профильных соглашениях ЕЭК ООН и в профильном законодательстве Европейского Союза.

Директива Севесо III в первую очередь направлена на гармонизацию национальной правовой базы в области предотвращения всех промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и реагированию на них, независимо от того, могут ли они вызывать трансграничные воздействия. Аналогичный подход используется и в случае Директивы об ОВОС и Директивы о СЭО (для процедур экологической оценки). Конвенция Эспо и Протокол по СЭО также регулируют трансграничные процедуры в случае аварий, которые могут сопровождаться трансграничными воздействиями, основываясь на общих обязательствах касательно национальных схем для оценки всех видов деятельности, которые возможно могут оказывать существенное воздействие на окружающую среду.

В нынешнем тексте Конвенции степень охвата обязательств изложена довольно нечетко. Например, в статье 3 (Общие положения) имеются общие обязательства

“предпринимать целесообразные меры и сотрудничать.... для защиты населения и окружающей среды от промышленных аварий” и во всей статье 3 нигде не упоминаются “промышленные аварии, способные вызывать трансграничные воздействия”. Косвенное указание на трансграничные воздействия можно найти только в пунктах 3 и 5, относящихся к опасным видам деятельности, которые сами определяются в статье 1 (b) как “способные привести к трансграничным воздействиям”. Хотя понятно, что некоторые обязательства (например, указанные в статьях 4 и 5 или в пункте 2 статьи 9, или в пунктах 2 и 3 статьи 10, или же в пункте 2 статьи 11) по самой своей природе связаны только с теми промышленными авариями, которые могут сопровождаться трансграничными воздействиями, то представляется разумным полагать, в свете общих обязательств по статье 3, что, например, предусмотренное пунктом 1 статьи 11 обязательство относительно необходимости предпринять адекватные меры реагирования, распространяется на все промышленные аварии, а не только на те, которые “могут вызывать трансграничные воздействия”.

Возможный подход

Для достижения полной четкости и внутренней согласованности Конвенции, чтобы согласовать ее подход с подходом, который используется в соответствующих конвенциях ЕЭК ООН (Конвенция Эспо и Протокол по СЭО) и в профильном законодательстве ЕС, в частности в Директиве Севесо III, можно рассмотреть вопрос о внесении поправок в два положения Конвенции.

Во-первых, в определении “опасной деятельности” в статье 1 (b) не следует упоминать “способности вызывать трансграничные воздействия” в качестве определяющей характеристики опасной деятельности. Этого можно добиться путем простого удаления такого упоминания из определения.

Аналогичным образом, сфера применения обязательств Конвенции, связанных с предотвращением, готовностью и реагированием, не должна ограничиваться только лишь промышленными авариями, “способными вызывать трансграничные воздействия”. Этого можно добиться либо путем полного удаления такого упоминания, или же указав, что Конвенция применяется “в частности” к промышленным авариям, которые могут вызывать трансграничные воздействия.

Правовое содержание, последствия и потенциальные альтернативные решения

Предложенная поправка позволила бы четко определить значение и сферу действия обязательств по Конвенции, связанных с предотвращением промышленных аварий, готовностью к ним и мерами реагирования на них. В отличие от положений, связанных с международным сотрудничеством в области взаимной помощи, исследований и разработок, обмена информацией и технологиями, которые не ограничиваются только лишь промышленными авариями, способными вызывать трансграничные воздействия, в Конвенции не очень четко прописано, какие положения, связанные с предотвращением промышленных аварий, готовностью к ним и мерами реагирования на них, распространяются только на промышленные аварии, способные вызывать трансграничные воздействия, а какие положения относятся ко всем промышленным авариям.

Принятая к настоящему времени практика заключалась в том, что Конвенция трактовалась в узком смысле и полагали, что она применима только к тем промышленным авариям, которые могут вызывать трансграничные воздействия. В то же время, на все государства-члены Европейского Союза, а также на страны, связанные международными соглашениями по сближению своего законодательства

с законодательством ЕС, распространяется Директива Севесо III, которая гармонизирует правовую базу национального уровня в области предотвращения промышленных аварий, готовности к ним и мер реагирования на них, независимо от того, могут ли они вызывать трансграничные воздействия.

Это означает серьезные различия между ситуацией в подавляющем большинстве Сторон, у которых имеется аналогичная законодательная база (поскольку на них распространяется Директива Севесо III) и в нескольких Сторонах, на которых Директива Севесо III не распространяется, у которых, соответственно, в отсутствие в Конвенции гармонизирующих правил, может применяться другая национальная правовая база в области предотвращения всех промышленных аварий, готовности к ним и мер реагирования на них (или же вообще может не быть такой правовой базы).

Отсутствие международных обязательств по гармонизации процедур национального уровня (или их невыполнение) может серьезно подрывать выполнение обязательств, связанных с видами деятельности, которые могут приводить к трансграничным воздействиям. Конвенция Эспо уже столкнулась с этой проблемой: как было установлено, в большинстве случаев причиной неспособности Сторон выполнять свои обязательства в связи с видами деятельности, которые потенциально могут вызывать трансграничные воздействия, оказывалась неадекватная национальная правовая база (или же даже полное отсутствие таковой). С учетом этого опыта, в рамках Протокола по СЭО к Конвенции Эспо обратили особое внимание на обязательства по гармонизации соответствующей правовой базы национального уровня, которая создает основу для трансграничных процедур в случае видов деятельности, которые могут приводить к трансграничным воздействиям.

Принимая во внимание, что уже существующие (а также предложенные) обязательства по Конвенции, связанные с предотвращением промышленных аварий, готовности к ним и мерами реагирования на них, в полной мере охватываются обязательствами по Директиве Севесо III, предлагаемые поправки касательно сферы действия Конвенции не будут создавать каких-либо новых обязательств ни для государств-членов Европейского Союза, ни для стран, связанных международными соглашениями по сближению своего законодательства с законодательством ЕС (т.е. для подавляющего большинства Сторон Конвенции).

Для большинства Сторон, которые не связаны Директивой Севесо III, последствия такой поправки могут оказаться существенными, поскольку они будут обязаны внести дополнения в соответствующую национальную законодательную базу по предотвращению промышленных аварий, готовности к ним и мерам реагирования на них, независимо от того, могут ли они вызывать трансграничные воздействия (а иногда даже создавать такую базу заново). В то же время, для некоторых из этих стран такие последствия могут оказаться позитивными, поскольку эта поправка станет для них стимулом к созданию современной системы в этой сфере. Кроме того, такие страны могут воспользоваться пользующейся международной поддержкой Программой помощи Конвенции для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также для стран Юго-восточной Европы в регионе ЕЭК ООН. Программа помощи предназначена для расширения усилий этих стран в сфере практического применения Конвенции, а это означает, что масштабы ее деятельности формально ограничены поддержкой деятельности в рамках Конвенции. Таким образом, предложенная поправка к Конвенции формально откроет возможности для финансирования деятельности, относящейся к созданию на национальном уровне правовой базы по предотвращению промышленных

аварий, готовности к ним и мерам реагирования на них, независимо от того, могут ли они вызывать трансграничные воздействия.

2) Статья 2 пункт 2

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

Как отмечается в пункте 8 справочного документа, в контексте работы Совместной специальной экспертной группы по воде и промышленным авариям при Конвенции по воде и промышленным авариям, Стороны Конвенции высказали пожелание распространить принципы Конвенции по промышленным авариям на хвостохранилища и/или трубопроводы. По мнению некоторых Сторон в этих областях необходимы правовые инструменты с существенным эффектом для повышения уровня безопасности.

В этом отношении следует отметить, что оба этих вопроса уже рассматриваются таким образом, что Конвенция на них распространяется, поскольку в связи с ними были разработаны отдельные руководящие указания (Совместной экспертной группой по воде и промышленным авариям). В 2004 г. Конференция Сторон Конвенции по промышленным авариям и Совещание Сторон Водной конвенции запросили Совместную экспертную группу по воде и промышленным авариям подготовить проект руководящих указаний по безопасности и по образцам лучшей практики для трубопроводов. В 2006 г. Конференция Сторон Конвенции по трансграничным воздействиям промышленных аварий и Совещание Сторон по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер уполномочили Совместную экспертную группу по воде и промышленным авариям подготовить руководящие указания по безопасности и резюме образцов лучшей практики для хвостохранилищ.

В ходе встречи Рабочей группы также высказывалось предложение рассмотреть вопрос о том, не следует ли вообще исключить из сферы действия Конвенции виды деятельности, перечисленные в пункте 2 статьи 2 или же, возможно, только из сферы действия обязательств, связанных с предотвращением промышленных аварий, готовностью к ним и с мерами реагирования на них.

Возможный подход

Что касается хвостохранилищ и трубопроводов - безотносительно того, что они уже косвенным образом охватываются Конвенцией - наличие четкой формулировки, подтверждающей, что Конвенция распространяется на хвостохранилища и трубопроводы будет способствовать обеспечению правовой определенности.

Что же касается предложения рассмотреть вопрос о том, не следует ли вообще исключить из сферы действия Конвенции виды деятельности, перечисленные в пункте 2 статьи 2 или же, возможно, только из сферы действия обязательств, связанных с предотвращением промышленных аварий, готовностью к ним и с мерами реагирования на них, то этот вопрос можно было бы урегулировать путем включения соответствующего положения во вводном абзаце пункта 2 (в таком случае поправка будет охватывать все перечисленные в этом пункте виды деятельности) или же только для некоторых из этих видов деятельности.

С) Положения о планировании землепользования (статья 7)

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

Как отмечается в пункте 12 справочного документа, в ноябре 2010 г. проходил семинар по планированию землепользования вблизи опасных промышленных объектов, который проводился под эгидой Конвенции и Комитета ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию, на котором подчеркивали необходимость учета соображений промышленной безопасности в сфере планирования землепользования. Такая необходимость учитывается в Директиве Севесо III (статья 13 и, в меньшей степени, статья 14). Стороны могли бы рассмотреть вопрос о применении аналогичного подхода и в рамках Конвенции, учитывая что государства-члены ЕС считают такие изменения целесообразными.

Нынешние формулировки Конвенции несколько ограничены и недостаточно однозначны, чтобы добиться цели обеспечения должного учета необходимости сокращения риска промышленных аварий в политике землепользования.

Основным ограничением, которое можно было бы устранить, является то, что в нынешнем тексте ограничиваются решениями по размещению объектов и четко не учитывают общего планирования землепользования, которое играет исключительно важную роль в обеспечении надлежащего планирования для территорий, которые могут пострадать в результате промышленных аварий. Другое ограничение связано со внутренней последовательностью Конвенции: в нынешнем ее тексте нет четкой увязки с общими обязательствами по статье 3, в частности с теми, которые связаны с разработкой политики и стратегий для сокращения риска промышленных аварий.

В той степени, насколько это касается обязательств и терминологии других соглашений ЕЭК ООН и соответствующего законодательства ЕС, следует отметить, что в контексте обязательств, относящихся к инструментам общего планирования землепользования, используется термин "планы и программы". Это относится к Конвенции по доступу к информации, участию общественности в принятии решений и по доступу к правосудию по вопросам, связанным с окружающей средой (Орхусская конвенция), к Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и протоколу к ней (Протокол по стратегической экологической оценке - Протокол по СЭО), а также к Директиве 2012/18/EU по контролю рисков масштабных аварий с участием опасных веществ (Директива Севесо III), к Директиве 2001/42/ЕС от 27 июня 2001 г. по оценке последствий определенных планов и программ на окружающую среду (Директива по СЭО) и к Директиве 2003/35/ЕС от 26 мая 2003 г., предусматривающей участие общественности в подготовке определенных планов и программ, связанных с окружающей средой, и дополняющей (в той части, что касается участия общественности и доступа к правосудию) директивы Совета ЕС 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС (Директива по участию общественности).

Возможный подход

Как отмечается в пункте 12 справочного документа, вопросы промышленной безопасности в сфере планирования землепользования рассматриваются в Директиве Севесо III (в статье 13 и, в меньшей степени, в статье 14). Стороны могли бы рассмотреть вопрос о применении аналогичного подхода и в рамках Конвенции, учитывая, что государства-члены ЕС считают такие изменения целесообразными.

Таким образом, предложенные положения для дополнения статьи 7 Конвенции должны в целом следовать подходу, который используется в Директиве Севесо III в связи с планированием землепользования. Конкретные формулировки предложенных положений должны несколько отличаться от формулировок Директивы, чтобы четко увязать такие предложенные положения с общим контекстом Конвенции, в частности, с ее терминологией и обязательствами по другим ее положениям (см. ниже раздел "Связь с другими положениями Конвенции"). С другой стороны, целесообразно ввести в Конвенцию терминологию (а именно - понятие "планы и программы"), которая применяется в контексте общего планирования землепользования в других конвенциях ЕЭК ООН и в соответствующем законодательстве Европейского Союза.

Правовое содержание, последствия и возможные альтернативные решения

Основываясь на представленном выше подходе можно представить два возможных варианта действий: менее радикальный вариант, предусматривающий только дополнение нынешнего текста статьи 7 положениями относительно общего планирования землепользования, основываясь на соответствующих положениях статьи 13 Директивы Севесо III (Альтернатива 1) и более радикальный вариант, предусматривающий замену существующей статьи 7 совершенно новым текстом, основывающимся на структуре и контексте статьи 13 Директивы Севесо III (Альтернатива 2).

Обе альтернативы предусматривают включение некоторых новых положений по политике и стратегиям касательно общего планирования землепользования в форме общих планов и программ, и обе альтернативы предусматривают также, что это найдет свое отражение в названии статьи 7 (Принятие решений по размещению объектов и планирование землепользования).

Альтернатива 1 следовала бы предложению, включенному в справочный документ. Она предусматривает сохранение существующего текста статьи 7 в качестве пункта 1 этой статьи и дополнение ее двумя пунктами на основе пунктов 2 и 3 статьи 13 Директивы Севесо III (незначительно измененных для обеспечения терминологического соответствия с остальными положениями Конвенции). Сохранение существующего текста статьи 7 означает, что обязательства по введению политики для значительных проектов развития на территориях, которые могут пострадать вследствие промышленных аварий, связанных с опасными видами деятельности, распространяются только на пострадавшие Стороны - т.е. на Сторону происхождения не распространяются обязательства по учету этих соображений в связи с рисками, обусловленными опасной деятельностью, осуществляемой на ее собственной территории. Кроме того, отсутствует четкое указание на типы новых проектов развития, которые следует принимать во внимание в этом контексте.

И наконец, обязательство в существующем тексте статьи 7 дается в довольно слабой юридической формулировке ("стремится" и "в рамках своей правовой системы").

Как представляется, как ограничения по сфере действия обязательства (только для "пострадавших Сторон"), так и довольно слабая юридическая формулировка обязательства не в полной мере отвечают общему обязательству по пункту 2 статьи 3 Конвенции, которое требует, чтобы "Стороны... разрабатывали и осуществляли политику и стратегии для сокращения риска промышленных аварий".

Как представляется, добавление двух новых пунктов к существующему тексту статьи 7 (как это предлагается в рамках Альтернативы 1) не в полной мере устраняет отмеченные выше недостатки в существующем тексте статьи 7.

При использовании Альтернативы 2 применяется структура статьи 13 Директивы Севесо III и следует стремиться исправить указанные выше недостатки существующего текста статьи 7 Конвенции. В пункте 1 следует осветить все вопросы, включенные в уже существующую статью 7, но согласовать их с положениями пункта 2 статьи 3 (в качестве четко определенных обязательств). Обязательства по введению политики и стратегий для значительных проектов развития на территориях, которые могут пострадать вследствие промышленных аварий, связанных с опасными видами деятельности, должны распространяться как на Стороны происхождения, так и на пострадавшие Стороны. Таким образом, в этом отношении они будут соответствовать и пункту 2 статьи 3. Кроме того, в отличие от Альтернативы 1, они будут соответствовать статье 13 Директивы Севесо III и будут включать четкое указание на виды новых проектов развития, которые следует учитывать в этом контексте. И наконец, в соответствии со статьей 3, следует указать как политику, так и стратегию.

Пункты 2 и 3 в этих двух альтернативах могут быть практически одинаковыми, только лишь с минимальными отличиями.

Связь с другими положениями Конвенции

В статье 7 Конвенции следует использовать концепции и терминологию Конвенции. Что касается материально-правовых обязательств, то они должны быть согласованы с соответствующими положениями статьи 3, в частности, с пунктом 2 этой статьи, который посвящен политике и стратегиям для сокращения рисков промышленных аварий. В соответствии с требованиями Протокола по СЭО и Орхусской конвенции, она должна также отвечать положениям статьи 9, относящимся к информированию и участию общественности. Как представляется, предложенные поправки к статье 7 не потребуют пересмотра уже имеющихся определений или включения каких-либо дополнительных определений.

D) Положения по участию общественности, информированию общественности и доступу к правосудию (статья 9)

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

В существующем тексте статьи 9 Конвенции рассматриваются вопросы доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию в связи со сферой действия Конвенции. Положения статьи 9 дополняются некоторыми положениями в приложениях, которые посвящены некоторым конкретным элементам доступа к информации и участия общественности. В целом, нынешняя правовая схема, предусмотренная Конвенцией в этом отношении, является весьма туманной и нечеткой. Используется непоследовательная терминология, это в частности касается различий между положениями Конвенции и приложениями к ней. Кроме того, положения Конвенции не отражают современного уровня развития в области доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию по вопросам, связанным с окружающей средой. Такой современный уровень развития в этой сфере в целом устанавливается Орхусской конвенцией, тогда как современный уровень развития для сферы промышленных аварий устанавливается Директивой Севесо III, которая в этом отношении имплементирует Орхусскую конвенцию.

Как Орхусская конвенция, так и Директива Севесо III имеют более широкий охват, но по сути они охватывают большинство вопросов из сферы действия Конвенции.

Поскольку большинство Сторон Конвенции также связаны и Орхусской конвенцией, и Директивой Севесо III, существование различных правовых схем, которые не увязаны между собой, приводит к недостаточной правовой определенности и может вызывать проблемы на практике. Принимая во внимание изложенное выше, представляется разумным рассмотреть вопрос о внесении поправок в Конвенцию, которые согласуют соответствующие положения Конвенции с положениями Орхусской конвенции и Директивы Севесо III. Это не означает дублирования всех соответствующих положений Орхусской конвенции и Директивы Севесо III, равно как и не подразумевает необходимости точного копирования этих положений.

Можно счесть полезной гармонизацию таких положений Конвенции с соответствующими положениями Орхусской конвенции и Директивы Севесо III, сохранив и даже усилив при этом ее концептуальное и терминологическое единство, и внутреннюю последовательность Конвенции.

Возможный подход

Для урегулирования этих вопросов, можно было бы рассмотреть вопрос о внесении поправки, в соответствии с которой доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию регулировались бы отдельно, обособленными статьями. Для этой цели разумным вариантом могла бы стать замена существующей статьи 9 тремя отдельными статьями: статьей 9, посвященной исключительно доступу к информации, статьей 9-бис, посвященной исключительно участию общественности и статьей 9-тер, посвященной исключительно вопросам доступа к правосудию.

Главным допущением для конкретных текстовых предложений касательно каждой из отмеченных выше частей является то, что они должны основываться на соответствующих положениях Директивы Севесо III, которые имплементируют общие положения Орхусской конвенции в области промышленных аварий. Тем не менее, в тех случаях, когда в положениях Директивы используются специфичные для этой директивы термины и формулировки или же дается прямая ссылка на другие законодательные акты ЕС, то в предложенных формулировках Конвенции (в статье 9 или в других местах в самой Конвенции, или же в приложениях к ней) следует использовать термины или формулировки, применяемые в Орхусской конвенции. Таким образом, концептуально все предложенные поправки будут основываться на положениях Директивы Севесо III, тогда как с точки зрения конкретных формулировок и терминологии их следует адаптировать к конкретным потребностям Конвенции.

Связь с другими положениями Конвенции

Положения по доступу к информации, участию общественности и доступу к правосудию необходимо рассматривать в контексте других положений. В таком контексте следует указать на необходимость внесения дополнений в статью 1 (Определения) в связи с определением "общественности", которое играет критически важную роль для всех трех этих вопросов (доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию). Как в Орхусской конвенции, так и в Директиве Севесо III это критически важный термин для всей соответствующей правовой базы. Таким образом, определение в Конвенции следует согласовать с теми определениями, которые используются как в Орхусской конвенции, так и в Директиве Севесо III (см. **Сопутствующие изменения в других положениях Конвенции и в приложениях**).

Следует также отметить, что как в Орхусской конвенции, так и в Директиве Севесо III также для некоторых целей используется термин "заинтересованная

общественность". В Конвенции этот термин не используется и вводить его не предлагают поскольку в Конвенции используется термин "заинтересованные Стороны" и введение термина "заинтересованная общественность" могло бы привести к путанице. Соответственно, в тех случаях, когда это необходимо, в предлагаемых поправка следует использовать вместо него термин "общественность на территориях, которые могут подвергаться воздействию" и этот термин в Конвенции уже используется.

Принимая во внимание готовность согласовать Конвенцию с соответствующими положениями Директивы Севесо III и для обеспечения согласования с предложенными в Конвенции формулировками, можно было бы также рассмотреть вопрос о введении некоторых изменений в статью 8 и в приложения V и VIII к Конвенции (см. **Сопутствующие изменения в других положениях Конвенции и в приложениях**).

И наконец, необходимо отметить, что предложенные изменения в связи с доступом к информации, участием общественности и доступом к правосудию следует должным образом включить и в другие положения Конвенции и их следует рассматривать в контексте предложенных изменений в положениях по планированию землепользования (статья 7).

Сопутствующие изменения в других положениях Конвенции и в приложениях

1) Статья 8

Обоснование для поправки

Уже в Директиве Севесо II сочли необходимым привлекать работающих на объектах персонал к разработке внутренних планов действий в чрезвычайных ситуациях на объектах.

Соответственно, для этой цели можно было бы ввести положение в пункт 2 статьи 8, основывающееся на формулировке пункта 4 статьи 12 Директивы Севесо III.

Участия общественности в подготовке планов "связанных с окружающей средой" требует статья 7 Орхусской конвенции, а участия общественности в подготовке внешних планов действий в чрезвычайных ситуациях также требует и пункт 5 статьи 12 Директивы Севесо III. Таким образом, можно полагать, что и в Конвенции (в пункте 3) можно было бы предусмотреть возможности для участия общественности в подготовке планов действий в чрезвычайных ситуациях за пределами объектов, с такой формулировкой, которая была бы согласована с предложенными поправками к статье 9 (в которых предлагается включить вопросы участия общественности в новую статью 9-бис).

2) Приложения

Принимая во внимание общие принципы подготовки правовых актов, терминология, которая используется во всем тексте Конвенции (включая приложения), должна быть последовательной в определении одних и тех же концепций. В соответствии с предложенными выше поправками и учитывая соображения обеспечения внутренней последовательности, потребуются внести некоторые поправки в приложения V и VIII.

Например, нынешние формулировки в Приложении V не согласованы с формулировками самой Конвенции, т.е. в подпункте (с) статьи 1 при определении термина "воздействия" используется термин "человек", а не термин "люди". Аналогичная картина наблюдается и в других положениях Конвенции - например, в пункте 1 статьи 3. В Конвенции последовательно применяется термин "окружающая среда" и не используется термин "природная окружающая среда".

Е) Пересмотр содержания взаимной помощи (статья 12)

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

Как отмечается в пункте 17 справочного документа "положения о взаимной помощи, содержащиеся в статье 12 и в приложении X, могут быть сочтены полезными для предоставления помощи даже в тех случаях, когда трансграничное воздействие является невозможным; задержки с оказанием помощи нередко обусловлены необходимостью решения таких вопросов, как условия въезда, транзита и несения ответственности, которые рассматриваются в приложении X. Помимо промышленных аварий, эти положения могут быть сочтены полезными и в случае других экологических или гуманитарных чрезвычайных ситуаций, когда также необходимо в кратчайшие сроки достичь договоренности для направления помощи".

Насколько это касается взаимной помощи в случае промышленных аварий, для которых наличие трансграничных воздействий маловероятно, то, как представляется, соответствующие положения Конвенции (изложенные в статье 12 и в Приложении X) уже в полной мере применимы и в соответствии с текущим текстом Конвенции.

Статья 12 регулирует взаимную помощь в связи с промышленными авариями вообще, а не только в связи с авариями, которые могут потенциально сопровождаться трансграничными воздействиями. Уже само по себе определение "промышленных аварий" в статье 1 (а) Конвенции не ограничивает это понятие только лишь теми авариями, которые потенциально могут сопровождаться трансграничными воздействиями. Аналогичным образом, статья 2, в которой определяется сфера действия Конвенции, в отличие от "предотвращения, готовности и мер реагирования" не ограничивает "взаимную помощь" только лишь "промышленными авариями, способными вызывать трансграничные воздействия". Таким образом, положение о взаимной помощи в случае промышленных аварий, для которых наличие трансграничных воздействий маловероятно, уже охватывается Конвенцией и в этом отношении никаких поправок не требуется.

Другой вопрос - это расширение сферы охвата взаимной помощи в рамках Конвенции на другие экологические или гуманитарные чрезвычайные ситуации, помимо промышленных аварий, когда также требуется оперативное согласование для оказания помощи. Нынешний текст Конвенции подобные ситуации не охватывает и в международном праве или в законодательстве ЕС нет никаких положений, которые бы требовали внесения конкретных поправок в Конвенцию в этом отношении. С другой стороны, в Конвенции нет никаких препятствий, которые мешали бы Сторонам включать помощь в таких ситуациях в свои многосторонние или двусторонние соглашения по вопросам такой помощи.

Возможный подход

Как уже отмечалось ранее, для случая взаимной помощи в связи с промышленными авариями, для которых наличие трансграничных воздействий маловероятно, нет необходимости вносить поправки в существующий текст Конвенции. Текущая формулировка статьи 12, если рассматривать ее в свете пункта 1 статьи 2, такие ситуации уже охватывает. Пункт 1 статьи 2 четко делит материально-правовые положения Конвенции на положения, связанные исключительно с промышленными авариями, которые могут вызывать трансграничные воздействия (статьи 4 - 11 и пункт 2 статьи 12) и на положения, относящиеся ко всем промышленным авариям, независимо от того, могут ли они вызывать трансграничные воздействия (пункт 1 статьи 11 и статьи 12 - 16).

Хотя и нет необходимости вносить поправки в Конвенцию, может оказаться полезным рассмотреть потребность подчеркнуть возможность - и желательность - применения на практике связанных со взаимной поддержкой положений также и в случае промышленных аварий, для которых невозможны трансграничные воздействия. Это можно сделать в форме специального решения, включенного в Доклад о заседании Конференции Сторон (или в приложение к нему) и включить ссылку только на взаимную помощь или же на все вопросы, которые охватываются положениями Конвенции, в связи со всеми промышленными авариями, безотносительно того, могут ли они вызывать трансграничные воздействия (пункт 1 статьи 11 и статьи 12 - 16).

Распространение степени охвата взаимной помощи в рамках Конвенции на другие экологические или гуманитарные чрезвычайные ситуации означало бы значительное расширение сферы действия Конвенции. Это включало бы не только внесение поправок в статью 12 Конвенции, но также и внесение поправок в некоторые другие положения, по меньшей мере в статью 2, которая определяет сферу действия Конвенции. Для этого также потребовалось бы более точно определить, на какие конкретно виды экологических или гуманитарных чрезвычайных ситуаций будет распространяться такая взаимная помощь, учитывая, в частности, перечень аварий, которые были особо исключены из сферы действия Конвенции в пункте 2 статьи 2.

Принимая во внимание отсутствие четких предложений относительно того, какого рода дополнительные экологические или гуманитарные чрезвычайные ситуации могли бы охватываться такой взаимной помощью, было бы сложно рассуждать об альтернативных решениях, их правовом содержании и последствиях.

Заключение

Нет неотложной необходимости вносить поправки в статью 12 Конвенции. Ее нынешняя формулировка уже охватывает взаимную помощь, связанную с промышленными авариями, для которых трансграничные воздействия невозможны, в то время как предложение по распространению охвата взаимной помощи в рамках Конвенции на другие экологические или гуманитарные чрезвычайные ситуации не представляется достаточно обоснованным и проработанным для рассмотрения на предмет внесения поправок.

F) Уточнение регулярности встреч (статья 18, пункт 1)

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

В соответствии с текущей практикой, заседания Конференции Сторон проводятся раз в два года, тогда как в Конвенции требуется проводить заседания КС ежегодно. Поскольку в ежегодных заседаниях необходимости нет, то эту ситуацию можно было бы исправить и единственным способом для ее исправления является внесение поправок в соответствующее положение Конвенции.

Возможный подход

В справочном документе предлагается внести в Конвенцию поправку, удалив требование к проведению ежегодных заседаний и оставив принятие решений о проведении заседаний на усмотрение руководящего органа. В качестве альтернативы в Конвенции можно было бы зафиксировать какой-либо период времени, в пределах которого должны проводиться заседания, если Стороны не примут иного решения. Последний подход прекрасно работает в случае Орхусской конвенции.

Правовое содержание, последствия и потенциальные альтернативные решения

Если оставить принятие решений о времени проведения заседаний на усмотрение руководящего органа то это может способствовать тенденции к удлинению межсессийных периодов. Соответственно, можно было бы также, возможно, рассмотреть установление предложенных временных рамок с возможностью отклонения от них.

G) Уточнение или усиление обязательств по предоставлению отчетности (статья 23)

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

В справочном документе отмечаются четыре основных проблемы, заслуживающие внимания в связи с обсуждением внесения поправок в соответствующие положения Конвенции:

- Правовая база для формата и регулярности предоставления общих докладов об осуществлении
- Правовая база для отчетности по индивидуальным авариям с трансграничными воздействиями
- Доступность этой отчетности для общественности
- Меры для исправления ситуации в случае несоблюдения требований к отчетности

Все они могут включаться в текст Конвенции, а могут и не включаться. Ни по одному из этих вопросов не требуется поправок к Конвенции, хотя некоторые из них этого все же заслуживают.

Оба типа отчетности (т.е. общие доклады об осуществлении и отчетность в связи с индивидуальными авариями с трансграничными воздействиями) представляются

важными элементами для надлежащей реализации Конвенции и их обычно применяют в международных соглашениях, которые регулируют деятельность с трансграничными элементами.

Как представляется, доступность для общественности общих докладов об осуществлении является сейчас стандартной практикой для многих экологических и других международных соглашений. Регулярность предоставления обычно коррелирует с частотой проведения заседаний руководящих органов. Они должны следовать определенному стандартизированному формату, который не требует раскрытия какой-либо конфиденциальной информации. Соответственно, общие доклады об осуществлении обычно доступны для общественности в полном объеме.

Что же касается отчетности об индивидуальных авариях с трансграничными воздействиями, то такая отчетность потенциально может включать информацию, которая может считаться конфиденциальной и, соответственно, такие разделы отчетности могут не подлежать раскрытию.

Что касается мер исправления ситуации в случае несоблюдения, то если непредставление отчетности в рамках Конвенции предполагается считать несоблюдением, в текст данного международного соглашения можно было бы включить соответствующую правовую базу, позволяющую руководящему органу применять такие меры. В некоторых соглашениях (как, например, в Киотском протоколе) в тексте самого соглашения прописаны схемы, позволяющие регулировать как некоторые детали отчетности, так и вопросы, связанные с соблюдением требований к отчетности. В то же время, в большинстве международных природоохранных соглашений меры исправления ситуации в случае непредставления отчетности регулируются в рамках общих схем соблюдения.

Возможный подход

В случае данной Конвенции представляется полезным внести поправку в статью 23 с общей правовой базой для обоих типов отчетности с предоставлением Конференции Сторон мандата на определение деталей такой отчетности, включая такие детали как формат и доступность для общественности. Как представляется, вопрос о мерах исправления ситуации в случае непредставления отчетности не требует какого-то особого подхода и его можно было бы урегулировать в рамках общей схемы соблюдения.

Н) Положения о рассмотрении соблюдения (статья 23)

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

Вопрос соблюдения международных договоров привлекает все больше внимания и уже началось осуществление ряда инициатив, как на глобальном, так и на региональном уровнях, с целью поддержки и укрепления соблюдения многосторонних природоохранных соглашений. Эти инициативы, продвигаемые рядом особенно активных стран¹, привели в конечном итоге к принятию некоторых

¹ В этом контексте следует отметить роль некоторых европейских стран, в частности, Нидерландов и Великобритании, которые одновременно активно поддерживают все подобные инициативы.

глобальных² и региональных руководящих указаний³, а также к разработке механизмов соблюдения в ряде конвенций, в которых таких механизмов изначально не предполагалось.

Вследствие этих инициатив, в рамках большинства международных природоохранных соглашений, включая природоохранные соглашения ЕЭК ООН, недавно разработали некоторые довольно сильные механизмы соблюдения, в которых используется ряд инструментов для рассмотрения соблюдения соглашений Сторонами. Помимо мониторинга осуществления путем анализа докладов об осуществлении, которые периодически подаются Сторонами, такие механизмы соблюдения обычно также включают другие инструменты, позволяющие инициировать проведение обзора соблюдения в конкретных случаях и отдельно от стандартных схем урегулирования споров и арбитражного рассмотрения (которые часто считают конфронтационными и которые на практике практически не используются).

Механизмы соблюдения обычно предусматривают специализированный орган, созданный исключительно для анализа осуществления и обзора соблюдения соответствующего соглашения, а также специальные процедуры для инициирования и проведения такого обзора, и, наконец, часто используется также и ряд мер, которые должны предприниматься для обеспечения соблюдения соответствующего соглашения в полном объеме.

В текст международных соглашений довольно редко включают все детали, относящиеся к механизму соблюдения. В самом соглашении обычно ограничиваются изложением основных параметров механизма, оставляя определение деталей на усмотрение руководящего органа.

Природоохранные конвенции ЕЭК ООН первоначально уполномочивали руководящие органы заниматься вопросами мониторинга осуществления и в них не было никаких специальных положений касательно обзора осуществления. Единственным исключением была Орхусская конвенция, которая стала первым природоохранным соглашением ЕЭК ООН, в котором было введено специальное положение по обзору соблюдения. Когда принимали окончательный вариант текста Орхусской конвенции уже имелся некоторый опыт органа по контролю соблюдения, созданного в рамках Конвенции по воздуху.

Конвенция по воздуху

В 1997 г. руководящий орган Конвенции по воздуху (который называется Исполнительным органом) создал Комитет по осуществлению для анализа соблюдения Сторонами своих обязательств по протоколам к этой конвенции. В состав Комитета входят девять Сторон конвенции, каждую из которых выбирают на срок в 2 года. Задачи Комитета включают:

- Проведение периодического обзора соблюдения Сторонами своих обязательств по предоставлению отчетности;

² См. Руководящие указания по соблюдению, применению и контролю исполнения многосторонних природоохранных соглашений, принятые Руководящим советом ЮНЕП в 2002 г.

³ Руководящие указания ЕЭК ООН по укреплению соблюдения, применения и контроля исполнения многосторонних природоохранных соглашений ЕЭК ООН, принятые на Киевской конференции на уровне министров "Окружающая среда для Европы" в 2003 г.

- Рассмотрение представлений или сообщений о возможном несоблюдении какой-либо индивидуальной Стороной каких-либо обязательств по соответствующему протоколу;
- Проведение детализированного обзора конкретных обязательств по индивидуальному протоколу по запросу Исполнительного органа.

Используя опыт создания органа по контролю соблюдения в Конвенции по воздуху исключительно в рамках общего мандата руководящего органа соглашения, участники переговорного процесса по Орхусской конвенции сочли полезным ввести в само соглашение отдельное положение по созданию механизма контроля соблюдения.

Нынешний подход к вопросам соблюдения в процессе подготовке текста большинства соглашений ЕЭК ООН часто следует подходу, который использовался в Орхусской конвенции.

1) Статья 15 Орхусской конвенции гласит:

Совещание Сторон устанавливает на основе консенсуса дискреционные схемы неконфронтационного, несудебного и консультативного характера для обзора соблюдения Конвенции; такие схемы требуются для обеспечения участия общественности и могут включать вариант рассмотрения сообщений представителей общественности по относящимся к Конвенции вопросам.

2) Статья 15 Протокола по воде и здоровью гласит:

Статья 15 Обзор соблюдения

Стороны проводят обзор соблюдения Сторонами положений настоящего Протокола на основе обзоров и оценок, указанных в статье 7. Многосторонние схемы неконфронтационного, несудебного и консультативного характера для обзора соблюдения устанавливаются Сторонами на своем первом заседании. Эти схемы предусматривают целесообразное участие общественности.

3) Статья 22 Киевского протокола по регистрам выброса и переноса загрязнителей гласит:

Статья 22 Обзор соблюдения

На своей первой сессии Стороны на основе консенсуса устанавливают процедуры сотрудничества и институциональные схемы неконфронтационного, несудебного и консультативного характера для оценки и продвижения соблюдения положений настоящего Протокола и для рассмотрения случаев несоблюдения. Устанавливая такие процедуры и схемы, Совещание Сторон, учитывает, в частности, следует ли предусмотреть принятие сообщений от представителей общественности по относящимся к настоящему Протоколу вопросам.

Несколько отличающийся подход был принят Конвенцией Эспо, в которой первоначально не было положений касательно соблюдения, но во второй поправке к ней был введен специальный пункт относительно соблюдения, который гласит:

4) **Статья 14 бис Конвенции Эспо гласит:**

Статья 14 бис Обзор соблюдения

1. Стороны проводят обзор соблюдения положений настоящей Конвенции на основе процедуры соблюдения, в качестве неконфронтационной и ориентирующейся на сотрудничество процедуры, принятой Совещанием Сторон. Такой обзор производится на основе регулярной отчетности Сторон, но не ограничивается только этим. Совещание Сторон принимает решения касательно частоты предоставления требующейся регулярной отчетности Сторон и касательно информации, подлежащей включению в такую регулярную отчетность.
2. Такая процедура соблюдения распространяется на любые протоколы принятые к настоящей Конвенции.

Водная конвенция

Следует также отметить тот факт, что в Водной конвенции, хотя в ней и не последовали примеру Конвенции Эспо и не дополнили собственно конвенцию для введения отдельной правовой основы для механизма соблюдения, но все же недавно создали такой механизм в рамках общего мандата руководящего органа конвенции (Совещание Сторон). Комитет по осуществлению в рамках Водной конвенции был образован на шестой сессии Совещания Сторон Конвенции (Рим, 28 - 30 ноября 2012 г.), которая приняла решение VI/1 касательно поддержки осуществления и соблюдения. Целью этого механизма является способствовать, продвигать и гарантировать осуществление и соблюдение Водной конвенции. Такой механизм должен быть по своему характеру простым, неконфронтационным, несоревновательным, прозрачным, он должен основываться на поддержке и сотрудничестве, на характерном для конвенции духе сотрудничества.

Комитет по осуществлению состоит из девяти человек, которые принимают участие в его работе в личном качестве, действуют объективно, в наилучших интересах конвенции. Решение VI/1 требует, чтобы члены Комитета по осуществлению обладали опытом и признанной квалификацией в сферах, связанных с конвенцией, включая правовую и/или научно-техническую квалификацию.

Заключение

Основываясь на общем мандате, предоставленном соглашением, руководящий орган обладает значительной свободой действий в том, что касается деталей механизма соблюдения. В этом отношении имеются 3 ключевых особенности: состав органа по контролю соблюдения и его статус, индикативные параметры для инициирования процедуры соблюдения и меры, которые предусматриваются на случай несоблюдения.

Что касается персонального состава, то в природоохранных соглашениях ЕЭК ООН орган по контролю соблюдения (он может иметь самые разные названия: например, Комитет по соблюдению или Комитет по осуществлению) состоит из 8 - 9 членов, которые из своего числа выбирают председателя и заместителей председателя. Обычно такой комитет подотчетен только основному руководящему органу (конференция или совещание Сторон) и не зависит от остальных органов конвенции, включая и определение своих собственных процедурных правил.

Существуют два основных подхода к назначению членов таких комитетов: в их состав входят или Стороны, или же лица, выступающие в личном качестве. Если применяется первый подход, то отобранные Стороны могут по своему усмотрению

предлагать любых лиц для работы в комитете, а также могут свободно заменять их. Если же используется второй подход, то обычно предусматриваются некоторые требования к квалификации кандидатов. В обоих случаях членов комитета по соблюдению назначает основной руководящий орган (конференция или совещание Сторон) с определенным периодом полномочий (обычно на два межсессионных периода).

Что же касается оснований для инициирования, то в природоохранных соглашениях ЕЭК ООН к ним обычно относятся сообщения Сторон (когда одна Сторона подает свои соображения касательно соблюдения соглашения другой Стороной), самостоятельные сообщения (когда Сторона самостоятельно указывает на наличие проблем с соблюдением и обращается за помощью) и обращения Секретариата. В некоторых таких механизмах предусматриваются возможности для прямого инициирования процедуры общественностью (Орхусская конвенция, Протокол по воде и здоровью, Протокол по РВПЗ), тогда как в других применяется косвенное инициирование общественностью (как в рамках Конвенции Эспо, например, которая позволяет инициировать процедуру по обращению "любого другого источника"). Основное различие между этими двумя подходами состоит в том, что в первом случае тот представитель общественности, который инициировал процедуру, участвует во всей этой процедуре, тогда как во втором случае он в этой процедуре не имеет никакого статуса.

Заслуживает внимание то обстоятельство, что по крайней мере в настоящее время возможность прямо или косвенно инициировать процедуру на практическое участие общественности существенно не влияет. Тогда как возможности в рамках Орхусской конвенции часто используются, возможностями для прямого инициирования процедур соблюдения в рамках Протокола по РВПЗ и Протокола по воде и здоровью едва ли вообще пользовались. С другой стороны, возможность косвенного инициирования, существующая в рамках Конвенции Эспо, общественностью несколько раз использовалась.

Что касается мер исправления ситуации в случае несоблюдения, то из всех соглашений ЕЭК ООН самая проработанная схема в этом отношении, пожалуй, имеется в рамках Орхусской конвенции, которая предусматривает в решении I-7 по соблюдению, что "Совещание Сторон может, по результатам рассмотрения доклада и каких-либо рекомендаций Комитета, принимать решения касательно целесообразных мер для обеспечения полного соблюдения Конвенции."

После этого „Совещание Сторон может, в зависимости от конкретного рассматриваемого вопроса и принимая во внимание причины, степень и частоту несоблюдения, принять решение касательно одной или более из следующих мер:

- a) Предоставить консультации или способствовать оказанию помощи индивидуальным Сторонам в связи с осуществлением Конвенции;
- b) Предоставить рекомендации соответствующей Стороне;
- c) Запросить соответствующую Сторону представить стратегию, включающую календарный план, в Комитет по соблюдению касательно достижения ею соблюдения Конвенции и отчитаться о реализации этой стратегии;
- d) В случае обращения общественности, представить соответствующей Стороне рекомендации по конкретным мерам для разрешения вопроса, поднятого представителем общественности;
- e) Вынести заявление о несоблюдении;

- f) Вынести предупреждение;
- g) Приостановить, в соответствии с применимыми правилами международного права по приостановке действия соглашения, действие особых прав и привилегий, предоставленных соответствующей Стороне в рамках Конвенции;
- h) Предпринять другие неконфронтационные, несудебные и консультативные меры, которые могут быть целесообразными.”

Возможный подход

Принимая во внимание представленный выше опыт, на данном этапе может не быть необходимости в рассмотрении и принятии решений по конкретным мерам.

В качестве поправки может оказаться достаточным представить только основные характеристики такого механизма и предоставить Совещанию Сторон мандат для проработки деталей. Наиболее важными основными характеристиками других механизмов в других конвенциях ЕЭК ООН представляется то, что они имеют неконфронтационный и несудебный характер, а являются по своей природе консультативными и ориентирующимися на предоставление поддержки. Можно также рассмотреть упоминание об участии общественности, но не конкретизировать при этом деталей.

Правовое содержание, последствия и потенциальные альтернативные решения

Установление в Конвенции четко определенной правовой базы для механизма соблюдения можно считать полезным, особенно для обеспечения возможности выработать возможные меры исправления ситуации в случае несоблюдения, включая несоблюдение обязательств по отчетности.

В качестве альтернативы, если хотят создать, следуя опыту других конвенций ЕЭК ООН, механизм соблюдения, который бы не ограничивался рассмотрением докладов об осуществлении, то можно воспользоваться правовой основой в уже существующей статье 18, в пункте 29 (с) которой предусматривается, что Конференция Сторон формирует по мере необходимости рабочие группы и другие целесообразные механизмы для рассмотрения вопросов, связанных с осуществлением и развитием данной Конвенции.

Кроме того, безотносительно решения по вопросу поправки, Конференция Сторон на своем заседании в 2014 г. может рассмотреть вопрос о создании специального органа (специальной или обычной рабочей группы) для разработки предложений по механизму соблюдения, который будет уполномочен рассмотреть все соответствующие детали и представить свои предложения на следующем заседании Конференции Сторон.

I) Дерогация (статья 26)

Соображения по этому вопросу приводятся в части L (руководящая структура в рамках Конвенции).

Л) Присоединение других государств - членов ООН (статья 29)

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

Открытие Конвенции для присоединения других государств-членов ООН считали полезным в ряде природоохранных правовых инструментов ЕЭК ООН. Для этого есть ряд причин и для каждого правового инструмента они не всегда одни и те же. Наиболее общей причиной является тот факт, что все они регулируют вопросы, которые не ограничиваются только лишь регионом ЕЭК ООН, а имеют глобальный охват. Кроме того, все эти инструменты можно рассматривать в качестве прецедентов для всего мира и в большинстве случаев в других регионах или не глобальном уровне аналогичных международных инструментов нет. Для некоторых инструментов (таких, например, как Конвенция Эспо или Орхусская конвенция) попытки создать соглашения, регулирующие соответствующие вопросы на глобальном уровне предпринимались и (пока что) не увенчались успехом - что подтолкнуло некоторые страны к поиску других решений, включая возможность присоединения к уже существующим инструментам ЕЭК ООН.

Открытие Конвенции для присоединения стран за пределами региона ЕЭК ООН, помимо очевидного повышения ее значимости, способствовало бы еще и дальнейшему расширению мер безопасности, связанных с промышленными авариями.

Несмотря на проявленный интерес и на некоторые предпринятые попытки, к настоящему времени ни одна из стран за пределами региона ЕЭК ООН не присоединилась еще ни к одному из природоохранных соглашений ЕЭК ООН. Это может быть связано с тем, что такая возможность открылась лишь недавно. Другой фактор, на который четко указывали в ряде случаев, является сдерживающее требование, что любое такое присоединение страны за пределами ЕЭК ООН (в отличие от страны региона ЕЭК ООН) подлежит утверждению Сторонами соответствующего правового инструмента. Это считается дискриминационным и потенциально унижительным для возможной страны-кандидата и может потребовать, как об этом говорится в специальном документе, подготовленном Секретариатом Орхусской конвенции⁴, весьма длительной процедуры. С учетом этого обстоятельства Стороны Орхусской конвенции на своем IV заседании в 2012 г. в Кишиневе приняли решение о поощрении присоединения стран за пределами региона ЕЭК ООН и установили для этой цели простую процедуру (ECE/MP.PP/11/Add1).

Перспективы глобальной конвенции

Деятельность на глобальном уровне началась уже в 1970-е годы, когда Генеральная Ассамблея ООН в своей резолюции 3071 (XXVIII) от 30 ноября 1973 г. порекомендовала, чтобы Комиссия по международному праву (КМП) провела в нужное время отдельное исследование по тематике **“Международная ответственность за вредоносные последствия, вызванные осуществлением иной деятельности”**, помимо деятельности, за которую предусматривается ответственность за международные неправомерные действия. Впоследствии тематика "Международная ответственность за вредоносные последствия, вызванные

⁴ Информационная записка о присоединении стран, не входящих в ЕЭК ООН, 15 марта 2010 г.

действиями, которые не запрещены международным правом" была включена в рабочую программу Комиссии в 1978 г.

По результатам соответствующих работ, КМП подготовила проект принципов для локализации потерь в случае трансграничного ущерба, вызванного опасной деятельностью, текст которых прилагается к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 61/36 от 4 декабря 2006 г. и проект статей по предотвращению трансграничного ущерба от опасной деятельности, текст которых прилагается к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 62/68, принятой 6 декабря 2007 г.

КМП постоянно рекомендовал Генеральной Ассамблее разработать конвенцию на основе этого проекта статей. Этот вопросу уже обсуждался в 2007 г. и Генеральная Ассамблея, несмотря на положительную оценку представленного КМП проекта принципов и статей, решила распространить представленные КМП статьи и принципы для комментариев по этому вопросу и вернуться к рассмотрению на шестьдесят пятой сессии в 2011 г. Этот вопрос снова рассматривался на шестьдесят пятой сессии в 2011 г. и на шестьдесят восьмой сессии в ноябре 2013 г. Каждый раз были некоторые правительства, готовые следовать рекомендациям КМП, некоторые правительства занимали выжидательную позицию, а некоторые правительства четко заявляли, что проект статей и принципов был бы наиболее эффективным в случае его сохранения в неизменном виде. В связи с такой ситуацией Генеральная Ассамблея решила вернуться к рассмотрению этого вопроса на своей семьдесят первой сессии в 2016 г.

Заключение

В связи с постоянным несогласием некоторых стран перспективы радикальных изменений в ситуации для начала переговоров с целью заключения глобальной конвенции довольно слабые. Таким образом, эта ситуация отличается от ситуации в связи с водами, когда попытки инициировать глобальное соглашение оказались успешными и несколько похожа на ситуацию с Конвенцией Эспо и Орхусской конвенцией, когда возможность заключения соответствующих глобальных конвенций еще меньше. Несмотря на различия в ситуации на глобальном уровне, все три конвенции ЕЭК ООН (Водная, Эспо и Орхусская) решили, что открытие для присоединения не входящих в регион ЕЭК ООН стран было бы позитивным.

Возможный подход

Какими бы простыми не были процедуры, уже само требование утверждения Сторонами представляется не только фактором сдерживания для потенциальных кандидатов, но также и обременительным. Следовательно, для установления такого требования должны быть причины. Тогда как, например, Стороны Орхусской конвенции сочли, что в силу самой своей природы этот инструмент оправдывает такое требование, то Стороны данной Конвенции вполне могут счесть, что в случае готовности страны выполнять свои обязательства по предотвращению и борьбе с трансграничными воздействиями промышленных аварий необходимости во введении такого требования нет.

Кроме того, как показывает опыт других инструментов ЕЭК ООН, маловероятно, что введение возможности для присоединения не входящих в ЕЭК ООН стран приведет к успеху если это будет обусловлено утверждением Сторонами, не говоря уже о каких-то других формальных требованиях. Таким образом, включение поправки в Конвенцию, позволяющую присоединение не входящих в ЕЭК ООН стран, было бы целесообразным только если такое присоединение не будет связано с какими-либо условиями и будет сформулировано так же как и для стран ЕЭК ООН.

К) Применение поправок к новым Сторонам (статья 29)

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

Применение поправок к новым Сторонам, которые присоединяются к соглашению, создает серьезные проблемы для многих международных договоров. Особенно острые проблемы возникают в ситуации, когда соглашение предусматривает введение в действие любой поправки после ее ратификации по меньшей мере тремя четвертями Сторон. Такое требование можно толковать таким образом, что введение в действие любой поправки становится "ускользающей целью" из-за новых Сторон, присоединяющихся к конвенции. Такое требование является правилом для большинства природоохранных соглашений, включая природоохранные соглашения ЕЭК ООН и в некоторых из них (например, в Орхусской конвенции) в течение длительного времени продолжались споры относительно толкования этого требования.

Конвенция по промышленным авариям находится в более выгодном положении, поскольку она требует неизменного количества ратификаций (шестнадцать) для введения поправки в действие. Таким образом, присоединение к Конвенции новых Сторон не должно создавать каких-либо проблем для уже имеющих Сторон с точки зрения вступления в силу поправок к Конвенции. Аналогичным образом, это не должно создавать проблем для поправок к Приложению 1, где используется несколько иная процедура чем для самой Конвенции.

В то же время, для обеспечения правовой определенности и чтобы избежать лишних процедур, можно считать полезным возможное добавление положения, уточняющего ситуацию для новых Сторон в связи с поправками к Конвенции и протоколам к Конвенции.

L) Руководящая структура в рамках Конвенции и возможный пункт о дерокации (возможное дополнение к статье 26)

Обоснование для поправки: ее цель и основа в международном праве и в законодательстве ЕС

При рассмотрении потребности в поправке касательно руководящей структуры следует иметь в виду, что в международном праве нет общего правового требования к наличию какой-либо отдельной руководящей структуры для международных соглашений. Нет также и какой-либо отдельной доминирующей модели в этом отношении. Поскольку практически каждое международное соглашение разрабатывает руководящую структуру в соответствии со своими потребностями существуют самые разнообразные структуры. Практически такая же ситуация наблюдается и в системе ЕЭК ООН, когда у каждой природоохранной конвенции имеется несколько отличающаяся структура и практически единственной общей чертой в этом отношении является то, что ЕЭК ООН выполняет функции секретариата для каждой из них.

Руководящая структура редко подвергается радикальному изменению. Обычно, по крайней мере в случае природоохранных конвенций ЕЭК ООН, сколько-нибудь существенные изменения были связаны с созданием независимых органов контроля соблюдения, а также с принятием протоколов.

Любые попытки изменить или модернизировать руководящие структуры в международных соглашениях обычно обусловлены следующими причинами:

- очевидное перекрывание существующих органов
- отсутствие четко определенных функций у существующих органов, что приводит к трениям
- явно неэффективная деятельность
- необходимость найти ответ на новые проблемы

Как уже отмечалось ранее, на практике обычно только необходимость найти ответ на новые проблемы, связанные с соблюдением или с принятием протокола заставляет Стороны вносить изменения в руководящую структуру соглашения.

Что же касается пункта о дерогации, то в международном праве нет ничего, что требовало бы или не позволяло бы включить пункт аналогичный пункту о дерогации в Директиве Севесо III.

Возможные подходы

Чтобы решить, нужно ли предпринимать какие-нибудь попытки внести изменения в руководящую структуру Конвенции, следует рассмотреть вопрос о том, существуют ли какие-либо из изложенных выше причин и являются ли они достаточно значимыми, чтобы обосновать изменения.

Аналогичным подходом можно воспользоваться и в связи с пунктом о дерогации.
