



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/AC.21/2002/4
EUR/02/5040828/4
14 May 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

Европейское региональное бюро

Совещание высокого уровня по вопросам транспорта,
окружающей среды и здоровья

(Вторая сессия, 5 июля 2002 года,
пункт 5 а) повестки дня)

**ПРАВОВЫЕ ВАРИАНТЫ РЕШЕНИЯ ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ ВОПРОСОВ
В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА, ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ
СРЕДЫ И ЗДОРОВЬЯ**

Резюме документов, подготовленных консультантом секретариатов ЕЭК ООН и
Европейского бюро ВОЗ

А. МАНДАТ И ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. В настоящем документе дается резюме аргументов, приводимых в двух документах, которые были подготовлены консультантом секретариатов ЕЭК ООН и Европейского бюро ВОЗ относительно имеющихся правовых вариантов решения трех приоритетных вопросов, выявленных Совместной специальной группой экспертов ЕЭК ООН–ВОЗ по вопросам транспорта¹, окружающей среды и здоровья.

¹ а) Документ "Legal and policy issues for the assessment of the appropriateness of the elaboration of an international instrument on transport, environment and health" представлен на первой сессии Совместной специальной Группы экспертов ЕЭК ООН–ВОЗ по вопросам транспорта, окружающей среды и здоровья ("Группа экспертов") 26–27 ноября 2001 года; б) документ "On the options available for addressing the priority issues" представлен на второй сессии "Группы экспертов" 18-19 марта 2002 года; в) приложения к нему ("On the possible elements of an international instrument on transport, environment and health").

В. ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ВОПРОСОВ СУЩЕСТВА И ВОПРОСОВ ПРОЦЕДУРЫ

2. В настоящем документе дается анализ имеющихся вариантов решения приоритетных вопросов, выявленных Совместной специальной группой экспертов ЕЭК ООН–ВОЗ по вопросам транспорта, окружающей среды и здоровья, с правовой точки зрения. В частности, в документе рассматриваются два возможных варианта – принятие документа, имеющего обязательную юридическую силу (например, рамочной конвенции) или документа, не имеющего обязательной юридической силы.

3. В целях более четкого понятия различий между этими двумя вариантами следует прежде всего провести различие в том, что касается характера положений возможного нового международно-правового документа независимо от его юридической формы. С одной стороны, положения, касающиеся существа (например, положения, в которых излагаются задачи и цели или стандарты и параметры), обычно рассматриваются как относящиеся к сфере "мягкого" законодательства, как в не имеющих обязательной юридической силы документах, так и в рамочных конвенциях. Однако, поскольку последние ратифицируются, в них обычно отражается более высокий уровень политической приверженности.

4. С другой стороны, процедурные положения (например, положения о создании ответственных за обзор хода осуществления органов, о финансовых механизмах, о подготовке протоколов, о принятии поправок) также могут включаться в документы, не имеющие обязательной юридической силы, или в рамочные конвенции. Однако, если они включаются в не имеющие обязательной юридической силы документы, они применяются и осуществляются на добровольной основе. Если же они включены в рамочную конвенцию, то они обладают юридической силой того документа, в котором они содержатся. Поэтому в данном случае они будут иметь характер "жестких" правовых норм.

5. С учетом указанного выше приоритетные вопросы могли бы решаться с помощью не имеющего обязательной юридической силы документа, такого, как "декларация министров", "программа действий", "хартия", " типовые правила" и т.д. К числу возможных юридически не обязывающих вариантов решения обозначенных приоритетных вопросов особое внимание было уделено вопросу о возможности принятия Общеввропейской программы в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья с целью также обеспечения основы для рационализации работы в области транспорта, окружающей среды и охраны здоровья на общеевропейском уровне.

6. Внимание было уделено сравнительному анализу ключевых элементов, которые требуют рассмотрения, анализа и сопоставления друг с другом, прежде чем можно будет принять Рациональное решение о начале в соответствии с мандатом переговоров по рамочной конвенции по транспорту, окружающей среде и охране здоровья. В этой связи особую важность, как представляется, имеют следующие элементы:

I. Переговоры

7. Процесс переговоров по заключению не имеющего обязательной юридической силы документа представляется более простым, более быстрым и требующим меньше ресурсов, чем процесс разработки юридически обязательного документа. Вместе с тем, как показывает практика, переговоры, на которых детально обсуждаются не имеющие обязательной юридической силы документы, требуют, как правило, не меньше времени и затрат, чем переговоры, на которых вырабатываются тексты, имеющие обязательную юридическую силу.

II. Вступление в силу

8. Варианты разработки не имеющих обязательной юридической силы документов характеризуются гибкостью процедуры их принятия и введения в действие. Поскольку не имеющие обязательной юридической силы документы не требуют одобрения парламентами, процесс их вступления в силу является более простым и быстрым. Однако юридически обязывающие документы могут также вступать в силу сразу же после завершения по ним переговоров согласно принятой практике временного применения международных конвенций до их ратификации.

III. Поправки

9. Путь принятия документов, не имеющих обязательной юридической силы, обеспечивает максимальную гибкость и легкость процедур внесения поправок, поскольку в этом случае не требуется соблюдения общего принципа единогласия. Однако практика заключения конвенций, в частности в области природоохранного права, свидетельствует о том, что и в случае принятия документов, имеющих обязательную юридическую силу, применяются их положения, а не общий принцип единогласия, в том что касается принятия и даже вступления в силу поправок к этим документам.

IV. Степень приверженности

10. Главной особенностью рамочной конвенции является то, что одобрение национальным парламентом отражает и считается отражающим более высокую степень политической приверженности по сравнению с приверженностью в случае заключения документа, не имеющего обязательной юридической силы. Кроме того, одобрение со стороны парламента служит юридическим основанием для национальных органов выделять финансовые ресурсы и достаточно квалифицированные людские ресурсы для выполнения такого документа. Также и на международном уровне рамочная конвенция будет служить солидной правовой основой для принятия предусматриваемых данным документом институциональных и процедурных мер. Особо отмечались положения о проведении совещаний сторон, которым обычно поручается отслеживать на постоянной основе ход выполнения данного документа. Однако ничто не препятствует осуществлению подобных институциональных мер в рамках документов, не имеющих обязательной юридической силы.

V. Возможные конфликты с уже имеющимися международно-правовыми документами

11. В принципе рамочную конвенцию по транспорту, окружающей среде и охране здоровья можно было бы разработать так, чтобы не возникало конфликтов между нормами в тех сферах, где уже имеются политические и законодательные нормы Европейского союза. Тщательное изучение как практики ЕЭК ООН в области выработки природоохранных соглашений, так и политики и законодательства Евросоюза в области окружающей среды за последние три десятилетия свидетельствует об их постоянном взаимном влиянии друг на друга. Первая способствовала развитию второго, обеспечивая ему важные ориентиры нормативного характера, и наоборот. Это подтверждается тем фактом, что Европейское сообщество стало участником ряда конвенций ЕЭК ООН. Если законодательные нормы Европейского союза окажутся более жесткими, чем нормы, заложенные в возможную рамочную конвенцию, государства – члены Евросоюза смогут по-прежнему применять более жесткие нормы.

VI. Субсидиарность

12. Так называемый принцип subsidiarity (т.е. принцип, согласно которому решения должны приниматься на как можно более низком уровне), который применяется в государствах, не затрагивает полномочий центральных правительств этих государств в области заключения договоров. Поскольку существует вероятность того, что выполнение ряда положений возможной рамочной конвенции может оказаться в зависимости от мер,

принимаемых на субнациональном уровне, этот вопрос можно было бы должным образом решить, включив положение о том, что "меры по достижению целей данного соглашения должны приниматься на соответствующем наиболее низком административном уровне" (например, статья 5 Лондонского протокола по проблемам воды и здоровья 1999 года).

С. ВЫВОД

13. Приведенный выше краткий анализ позволяет сделать вывод о том, что нормы международного права в принципе носят нейтральный характер, в том что касается выбора между документами, имеющими обязательную юридическую силу, и документами, не имеющими такой силы. Различие между этими двумя вариантами в основном заключается в степени придаваемого им политического значения.
