

## Глава 2

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ РАМКИ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

На фоне современной эскалации экологических проблем становится все более очевидно, что многие, если не все, вопросы состояния окружающей среды не могут быть решены посредством разрозненных мероприятий отдельных государств. Это особенно актуально в вопросах, имеющих трансграничный элемент (совместные водные бассейны, трансграничное загрязнение воздуха) и глобальный характер (изменение климата, разрушение озонового слоя, утрата биологического разнообразия). Среди других целей международного сотрудничества - гармонизация стандартов в области окружающей среды для упрощения международной торговли товарами и услугами, углубление политической и экономической интеграции (в качестве примеров такого сотрудничества можно назвать принятие Орхусской конвенции и разработку законодательства Европейского Союза). Для координации действий по охране окружающей среды и устойчивого использования ресурсов государства должны наладить тесное сотрудничество по разработке наднациональных (субрегиональных, региональных и глобальных) политических документов, стратегий, международного законодательства, программ и планов. Это должно стать основой для последующей разработки национальной политики в области охраны окружающей среды и внедрения соответствующих механизмов ее реализации.

Инструментом достижения согласия о приоритетах и действиях по обеспечению охраны окружающей среды является проведение международных переговоров. Многосторонние переговоры, как правило, осуществляются в форме официальных конференций с участием правительств, а также со все более активным участием международных и неправительственных организаций и частного сектора. Участники таких конференций могут иметь представительный (с правом голоса) или наблюдательный статус (без права голоса).

Существует несколько различных классификаций международных конференций:

- двусторонние (т.е. с участием только двух сторон) или многосторонние (т.е. с участием более чем двух сторон);
- узкопредметные (например, для обсуждения вопросов истощения озонового слоя) или многопредметные (такие как Всемирный саммит по устойчивому развитию<sup>1</sup>);

<sup>1</sup> <http://www.johannesburgsummit.org/index.html>

- специальные (т.е. созываемые по мере необходимости для решения определенных задач, например, Стокгольмская конференция ООН по окружающей среде<sup>2</sup>) или регулярные (совещания сторон договора, которые созываются на регулярной основе в соответствии с его условиями);
- имеющие постоянный секретариат<sup>3</sup> и не имеющие такового.

Международные конференции можно также классифицировать в соответствии с целями, которые они ставят перед собой. Так, международные конференции могут устраиваться для:

- общего обсуждения вопроса или вопросов;
- разработки необязательных для исполнения рекомендаций для правительств или международных организаций;
- принятия решений, обязательных для исполнения правительствами (для последующего утверждения на национальном уровне);
- принятия решений, которые должны стать руководящими принципами или инструкцией для секретариатов межправительственных организаций;
- переговоров и подготовки договора или другого официального международного инструмента;
- обмена информацией на международном уровне;
- для того, чтобы заручиться поддержкой стран по внесению добровольных вкладов в международные программы (например, Программу работ Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, Всемирную программу по продовольствию).

Практика и процедуры работы конференций, по большей части, высоко стандартизированы: для обеспечения наиболее успешного из возможных исходов мероприятия и наибольшей степени удовлетворения всех участников используются общепринятые правила. Процесс регулируется с помощью традиционных методов дипломатии. Существует понимание того, что представители различных стран будут в первую очередь отстаивать интересы этих государств. Голосование очень редко применяется в дипломатической практике в сфере окружающей среды, и поэтому процесс принятия решения чаще всего предполагает поиск консенсуса по результатам совместной деятельности групп, отстаивающих различные интересы. Группы интересов могут сформироваться на различной основе. Вот лишь несколько примеров:

- группы, отражающие различные уровни экономического развития (например, Группа 77 плюс Китай, в которую входят развивающиеся страны Африки, Азии и Латинской Америки и которая на сегодня насчитывает более 100 стран-участниц, группа стран Организации экономического сотрудничества и развития);

<sup>2</sup> <http://www.unep.org>

<sup>3</sup> Секретариат осуществляет административную поддержку конференций не только во время самих мероприятий, но и в подготовительный период, а также после завершения их работы. Если секретариат имеет постоянный статус, он продолжает выполнение административных функций между заседаниями и может быть наделен значительными исполнительными полномочиями, действуя в соответствии с общими или специальными инструкциями конференций сторон.

- региональные группы по классификации, принятой в ООН<sup>4</sup> (группа стран Центральной и Восточной Европы, группа стран Африки, группа стран Латинской Америки, группа стран Западной Европы и других государств);
- группы, объединяемые экономическими договорами, например, группа стран Европейского Союза, группа стран-кандидатов на вступление в ЕС (Feltham, R.G., 1980);
- альянсы, создаваемые для решения какого-либо конкретного вопроса: альянс малых островных государств, страны Китобойной конвенции.

Если по результатам конференции делается вывод о необходимости регулярного обмена информацией о выполнении ее обязательств, а также доработки повестки дня по рассматриваемому вопросу, то для этой цели после конференции может быть организована серия взаимосвязанных мероприятий, известных как “мероприятия в рамках процесса конференции”.

Началом современной дипломатии в области охраны окружающей среды считается 1972 год – год проведения в Стокгольме Конференции ООН по окружающей человека среде. Другой важной вехой масштабных усилий по интеграции вопросов охраны окружающей среды в мировое социально-экономическое развитие стал Всемирный саммит в Рио-де-Жанейро – Конференция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г., через 20 лет после Стокгольмской конференции (см. вставку 2.1).

В 2002 г., спустя десять лет после саммита в Рио, Всемирный саммит по устойчивому развитию был проведен в Йоханнесбурге (см. вставку 2.2), на котором было подтверждено, что устойчивое развитие является центральным элементом международной повестки дня, и был дан новый импульс продолжению общемировых усилий в области борьбы с бедностью и охраны окружающей среды.

### Вставка 2.1 | Конференция ООН по окружающей среде и развитию

Конференция ООН по окружающей среде и развитию состоялась с 3 по 14 июня 1992 г. в Рио-де-Жанейро, Бразилия.

На Конференции было признано, что охрана окружающей среды и управление природными ресурсами должны быть интегрированы в социально-экономическое развитие, в том числе в деятельность по искоренению бедности. Эта идея была оформлена в концепцию устойчивого развития, которое определяется как “развитие, которое удовлетворяет потребности современного поколения без ущемления способностей будущих поколений удовлетворять свои потребности”. Это определение было разработано таким образом, чтобы получить поддержку как сторонников приоритетности экономического развития, так и тех, кто озабочен, главным образом, необходимостью сохранения окружающей среды.

Ход саммита и оговоренные принципы новой политики воплотились в 5 основных итоговых документах Конференции:

- *Декларация Рио-де-Жанейро*. Декларация состоит из 27 всеобщих принципов международных действий на основе экологической и экономической ответственности;
- *Повестка дня на 21 век* (см. также вставку 2.5) – детальная всеобъемлющая программа действий, требующая новых подходов к инвестированию в будущее для достижения

<sup>4</sup> В настоящее время работа системы Организации Объединенных Наций построена на пяти т.н. “региональных группах”.

общемирового устойчивого развития в 21 веке. Рекомендации Повестки дня на 21 век касаются самого широкого круга вопросов, от новых методов образования до новых подходов к охране природных ресурсов и новых путей участия в разработке устойчивой экономической стратегии. Дух Повестки дня на 21 век поражал масштабностью, поскольку ставилась - ни больше, ни меньше - задача достижения безопасного и справедливого мира, в котором все живое имеет собственное достоинство и это признается всеми как величайшая ценность.

- *Лесные принципы*, Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и освоения всех видов лесов, содержит 15 принципов, представляющих собой первый в мировой практике пример международного согласия о совершенствовании использования и охране всех типов лесов. С момента принятия Лесные принципы продолжают оставаться основой непрекращающегося процесса переговоров, направленных на развитие соответствующей международной законодательной базы в области охраны, устойчивого управления и использования глобальных лесных ресурсов.
- *Рамочная конвенция ООН об изменении климата* - многостороннее соглашение, ставящее конечной целью "добиться стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему". (Дополнительная информация о Рамочной конвенции содержится в главе 2/3.4).
- *Конвенция ООН о биологическом разнообразии*. Цель данной конвенции - охрана биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов (дополнительная информация по Конвенции о биологическом разнообразии содержится в главе 2/3.8).

Источник: <http://www.unep.org>

## **Вставка 2.2 | Всемирный саммит по устойчивому развитию в Йоханнесбурге<sup>5</sup>**

Спустя 10 лет после саммита в Рио-де-Жанейро с 26 августа по 4 сентября 2002 г. в Йоханнесбурге прошел Всемирный саммит по устойчивому развитию. Цель Саммита заключалась в оценке статуса реализации Повестки дня на 21 век и других итоговых документов саммита в Рио-де-Жанейро, а также в определении дальнейших мер по реализации соглашений, достигнутых в Рио (см. предыдущую вставку), выполнению новых задач и реализации новых возможностей.

Как отмечается в одном из основных итоговых документов саммита, *Йоханнесбургской декларации устойчивого развития*, участники согласились, что "охрана окружающей среды, социальное и экономическое развитие имеют фундаментальное значение для устойчивого развития, основанного на принципах документов саммита в Рио-де-Жанейро". Это означает, что социальные и экономические потребности были такими же важными пунктами повестки дня встречи в Йоханнесбурге, как и окружающая среда, которая была основной темой обсуждения в Рио. Особое внимание участники саммита уделили пяти ключевым областям: водоснабжение и обеспечение санитарных условий, энергетика, здравоохранение, сельское хозяйство и биоразнообразии (т.н. WEHAB – Water, Energy, Health, Agriculture, Biodiversity).

<sup>5</sup> Дополнительная информация о саммите в Йоханнесбурге размещена в Интернете: <http://www.johannesburgsummit.org>; <http://www.basd-action.net>; <http://www.foei.org/wssd>; <http://www.anped.org>

*Основными итогами* Йоханнесбургского саммита стали: (1) подтверждение центральной роли устойчивого развития в международной повестке дня, при этом особое внимание уделяется борьбе с бедностью и охране окружающей среды; (2) были определены важные взаимосвязи между бедностью, окружающей средой и использованием природных ресурсов; (3) правительства одобрили широкий спектр обязательств и задач по совершенствованию эффективности реализации принципов устойчивого развития; (4) энергетика и обеспечение санитарных условий стали основными элементами переговоров и итоговых документов; (5) стороны одобрили учреждение Всемирного фонда солидарности для искоренения нищеты; (6) Африка и Новое партнерство для целей развития Африки были определены как темы, заслуживающие особого внимания и поддержки международного сообщества; (7) саммит признал ключевую роль гражданского общества в реализации итогов Конференции и содействии созданию партнерских инициатив (свыше 8000 представителей гражданского общества приняли участие в саммите); (8) особо приоритетной была признана концепция партнерства между правительствами, деловыми кругами и гражданским обществом (в преддверии Конференции было создано свыше 220 партнерств, об учреждении еще около 60 партнерств было объявлено различными странами во время Конференции).

На саммите были признаны приоритетными следующие задачи: (1) искоренение нищеты, изменение моделей потребления и производства, а также управления природными ресурсами; (2) устранение расслоения общества на богатых и бедных; (3) решение проблем плохого качества глобальной окружающей среды (проблем опустынивания, утраты биоразнообразия, последствий изменения климата, загрязнения воды и воздуха и т.д.); (4) решение проблемы неравного распределения благ и издержек глобализации; (5) решение проблемы низкого доверия бедных слоев населения к их представителям и демократическим системам.

Перечисленные выше результаты и задачи Конференции были одобрены в форме *Плана реализации*, содержащего свыше 30 целей (многие из которых базируются на целях тысячелетия в области развития<sup>6</sup>), а также временных рамок для правительств и их партнеров по активизации действий для решения широкого спектра вопросов (сокращение вдвое к 2015 г. количества населения, не имеющего доступа к чистой воде или соответствующим санитарным условиям, сокращение объемов утраты биоразнообразия к 2010 г., повышение объемов использования возобновляемой энергии и т.д.).

Если подводить итоги и оценивать Йоханнесбургский саммит в целом, то можно говорить как о положительных, так и отрицательных результатах. Однако результаты саммита невозможно с полной объективностью оценить в короткие сроки после его окончания. Эффективность его работы проявится на индивидуальном, местном и международном уровнях лишь спустя определенное время.

Источник: <http://www.johannesburgsummit.org>

Помимо глобальных процессов в области охраны окружающей среды, осуществляется деятельность и выполняются программы на региональном уровне. Примером является процесс «Окружающая среда для Европы» (см. вставку 2.3). Региональные процессы и программы призваны решать проблемы, характерные для конкретных регионов с учетом их потребностей и приоритетов.

<sup>6</sup> Дополнительная информация о целях тысячелетия и соответствующих задачах по их достижению размещена на сайте: <http://www.developmentgoals.org/>

**Вставка 2.3 | Процесс “Окружающая среда для Европы”**

Процесс “Окружающая среда для Европы” стартовал в 1991 г. как механизм обсуждения путей укрепления сотрудничества в области охраны и улучшения состояния окружающей среды и разработки долгосрочной программы в области охраны окружающей среды для Европы. Процесс охватывает все мероприятия общеевропейского уровня в сфере окружающей среды, с особым вниманием к взаимосвязи между охраной окружающей среды и здоровьем, транспортом, устойчивым управлением лесными ресурсами. Цель процесса – создать условия для взаимодополняющих действий стран-участниц и избежать дублирования усилий. Процесс продолжает оставаться значимой политической базой сотрудничества стран Европы в области охраны окружающей среды.

Основными инструментами процесса являются министерские конференции стран Центральной и Восточной Европы при участии различных агентств системы ООН и ЕС, а также правительственных и неправительственных организаций.

*Первая конференция министров “Окружающая среда для Европы”* состоялась в 1991 г. в Добрише, бывшая Чехословакия. На конференции был разработан набор основных принципов стратегии общеевропейского сотрудничества, включая:

- необходимость усиления сотрудничества и интеграции экологических аспектов в процесс реформирования экономик стран ЦВЕ;
- содействие рассмотрению и учету вопросов охраны окружающей среды посредством финансовой и экономической помощи;
- необходимость содействия в сфере улучшения условий здоровья населения, определяемых состоянием окружающей среды;
- призыв ко всем государствам признать ответственность за глобальные экологические проблемы.

*Вторая конференция министров “Окружающая среда для Европы”* состоялась в Люцерне, Швейцария, в апреле 1993 г. Конференция в Люцерне одобрила широкую стратегию, изложенную в *Экологической программе действий стран Центральной и Восточной Европы*, и учредила рабочую группу по исполнению программы. Программа работ рабочей группы включает четыре основных направления деятельности: (1) содействие всем странам ЦВЕ в разработке национальных планов действий в области охраны окружающей среды; (2) реализация обучающих программ; (3) вовлечение частного сектора; (4) улучшение управления в наиболее приоритетных сферах охраны окружающей среды. Кроме того, на конференции был учрежден Комитет подготовки проектов, который, работая по принципу сети, должен заниматься содействием разработке и реализации инвестиционных проектов в области охраны окружающей среды посредством совершенствования координации между международными финансовыми организациями и донорами, заинтересованными в инвестировании в охрану окружающей среды стран ЦВЕ.

*Третья конференция министров “Окружающая среда для Европы”* была проведена в Софии, Болгария, в октябре 1995 г. Основная цель конференции в Софии заключалась в рассмотрении хода реализации *Экологической программы действий стран Центральной и Восточной Европы* и дальнейшей разработки *Экологической программы для Европы*.

На конференции был разработан ряд конкретных рекомендаций по принятию мер в сфере охраны окружающей среды Европы. Так, например, участники конференции поручили Европейскому агентству по охране окружающей среды продолжить работу по оценке состояния окружающей среды в Европе.

*Четвертая конференция министров “Окружающая среда для Европы”* была проведена в Орхусе, Дания, в июне 1998 г. Основываясь на результатах отчета *Окружающая среда Европы: вторая оценка*, в котором были определены основные достижения и задачи в

сфере охраны окружающей среды в Европе, министры приняли решение усилить в рамках процесса “Окружающая среда для Европы” поддержку новых независимых государств, а также стран ЦВЕ, которые не входят в число государств, претендующих на вступление в Европейский Союз.

На конференции в Орхусе были приняты следующие документы: Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды; Резолюция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды; два новых протокола к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния – по тяжелым металлам и стойким органическим загрязнителям; Декларация по стойким органическим загрязнителям; Общевропейская стратегия постепенного прекращения использования этилированного бензина и свинцовых топливных добавок; Резолюция о биологическом и ландшафтном разнообразии.

С учетом подготовки региона к Всемирному саммиту по устойчивому развитию и непосредственно проведения саммита в 2002 г., в конце 2000 состоялись консультации министров стран-участниц процесса. В результате консультаций было решено, что *Пятая конференция министров “Окружающая среда для Европы”* пройдет с 21 по 23 мая 2003 г. в Киеве.

Совместные действия на региональном уровне с особым вниманием к конкретным субрегионам имели место также например, в рамках широкомасштабных восстановительных действий в регионе Юго-Восточной Европы по окончании военных конфликтов. Региональное сотрудничество содействовало достижению максимальной эффективности и продуктивности предпринимаемых действий и способствовало одновременному развитию всех стран региона. Координация такого сотрудничества лежит в основе Пакта стабильности стран Юго-Восточной Европы, который был инициирован Европейским Союзом в рамках Процесса стабилизации и сотрудничества. Важность восстановления окружающей среды в любом плане восстановления была признана Региональной программой восстановления окружающей среды в странах Юго-Восточной Европы (см. вставку 2.4).

#### **Вставка 2.4 | Региональная программа восстановления окружающей среды в странах Юго-Восточной Европы**

Концепция Региональной программы восстановления окружающей среды в странах Юго-Восточной Европы была представлена на рассмотрение Европейской Комиссии Региональным экологическим центром в сентябре 1999 г. и была утверждена на первом заседании Второго круглого стола в рамках Пакта стабильности (Бари, Италия, 9 октября 1999 г.), посвященном экономическому восстановлению, развитию и сотрудничеству. Являясь единственной инициативой самих стран региона (Албании, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Македонии, Румынии и – в той степени, в которой это было возможно, – Югославии) в рамках Пакта стабильности для стран Юго-Восточной Европы, данная Региональная программа поставила целью решить социальные и административные вопросы для обеспечения долгосрочного устойчивого развития региона.

В настоящее время Региональная программа реализуется в режиме “быстрых проектов”, направленных – в первые два года программы – на решение наиболее острых проблем

региона. Основная идея заключается в том, чтобы после их решения приступить к выполнению средне- и долгосрочных проектов, преследующих более широкие цели.

Проекты реализуются в следующих пяти приоритетных направлениях:

- укрепление институциональной структуры и разработка политики;
- построение гражданского общества в области охраны окружающей среды;
- экстренная помощь для восстановления после военных действий;
- укрепление существующих механизмов и структур сотрудничества и развитие региональных трансграничных проектов;
- поддержка приоритетных местных и национальных проектов в области охраны окружающей среды.

Управление и координацию Региональной программы осуществляет специальная рабочая группа, состоящая из министров окружающей среды стран региона и представителей стран-доноров, при участии международных организаций и учреждений, а также неправительственных организаций в качестве наблюдателей. Рабочая группа имеет двойное председательство: первым сопредседателем является представитель страны региона (назначается на ротационной основе), вторым – представитель Европейской Комиссии.

На встрече министров 15-16 марта 2000 г. в Скопье, Македония, Региональный экологический центр был назначен в качестве Секретариата Региональной программы. Такая схема управления реализацией программы была избрана неслучайно: она позволяет обеспечить лидерство и “чувство собственности” стран региона по отношению к программе и ее результатам и избавить программу от доминирования международных доноров и организаций в ее осуществлении. Более того, для обеспечения политической поддержки региональных проектов программы и удовлетворения потребностей вовлеченных стран все проекты Региональной программы должны подаваться на рассмотрение странами-инициаторами (до их одобрения рабочей группой), что предполагает наличие политической поддержки и условие лидерства самих стран в их реализации.

В качестве стран-лидеров (инициаторов) могут выступать, в первую очередь, государства Юго-Восточной Европы, сотрудничающие в рамках Региональной программы. В исключительных случаях страны-доноры, международные и неправительственные организации могут также взять на себя лидерство. Страны-инициаторы получают возможность быть лидерами в исполнении международных проектов и активно способствовать сотрудничеству в регионе. Таким образом, они имеют шансы повысить свои институциональные способности и опыт, требующийся для активного участия в международных процессах.

Исполнительным агентством (т.е. организацией, являющейся исполнителем конкретного проекта) может быть любая международная или национальная правительственная или неправительственная организация, которая имеет потенциал и может нести полную ответственность за разработку и реализацию конкретных проектов. Основное предпочтение отдается организациям, расположенным в странах региона Юго-Восточной Европы, само участие которых в проекте представляет определенный вклад в наращивание способностей этих стран. Исполнительное агентство для каждого проекта назначается страной-лидером или рабочей группой.

Эффективная реализация всей программы в целом потребует очень налаженных каналов общения и обмена информацией между странами, исполнительными агентствами, донорами и неправительственными организациями. Для реализации этой задачи было предложено, чтобы для каждого проекта создавалась координационная группа с участием представителей заинтересованных стран и организаций и при председательстве страны-лидера. Для небольших и национальных проектов достаточно назначения национального координатора, который будет выполнять функции контактного лица в общении и обмене

данными относительно реализации проекта. Секретариат Региональной программы будет координировать обмен данными и общение между координационными группами проектов и национальными координаторами по мере необходимости.

В целях четкого определения будущих направлений программы на ближайшее будущее ее задачи должны быть уточнены. Они должны формулироваться кратко и доступно, отображая ожидаемые результаты различных программ помощи. С учетом этого, будущие цели Региональной программы могут выглядеть следующим образом:

- создание действенных учреждений в области охраны окружающей среды и разработка надежного, эффективного и реального для выполнения законодательства и стратегических основ в области охраны окружающей среды, соответствующих требованиям Европейского Союза;
- укрепление гражданского общества, в котором общественность имеет доступ к информации в области охраны окружающей среды, участвует в принятии решений в этой сфере, и в котором экологическое сознание находится на более высоком уровне;
- значительное сокращение уровней загрязнения окружающей среды, что в последующем должно улучшить состояние здоровья населения;
- содействие эффективному региональному сотрудничеству в области охраны окружающей среды по трансграничным вопросам, отвечающему обязательствам Процесса стабилизации и сотрудничества.

Источник: <http://www.rec.org/REC/Programs/REREP/default.html> www.rec.org

Несмотря на то, что результаты всех этих конференций, процессов и программ могут быть различны, в большинстве случаев они оформляются в виде *декларативных или законодательных инструментов права*.

## 1. ДЕКЛАРАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

### Каковы основные особенности декларативных правовых инструментов?

Понятие “декларативные правовые инструменты” вошло в язык дипломатии в 1980-е гг. для обозначения декларативных заявлений о том, каковы должны быть законы (Sanches, V. and Juma, C., eds., 1994). Разработка международных декларативных инструментов – это способ достижения международного согласия, поскольку с точки зрения дипломатии представитель государства может поддержать провозглашаемый принцип, не обязывая правительство своего государства строго соблюдать поддержанный принцип с формальной точки зрения.

Декларативные правовые инструменты не содержат правовых обязательств, которые могут быть призваны к соблюдению в судебном порядке в случае несоответствия или нарушения (de Klemm, C. and Shine, C., 1993). Вместе с тем, они могут иметь высокую моральную ценность, особенно тогда, когда их можно рассматривать как проявление широкого консенсуса международного сообщества. Весомость декларативного инструмента повышается, если отдельные его положения впоследствии становятся составным элементом законодательных инструментов, например, региональных и глобальных договоров. Так, Принцип 15 Декларации Рио-де-Жанейро, принцип превентивности, приобретает все большую значимость во всевозможных законодательных инструментах в области охраны окружающей среды, в том числе имеющих обязательную силу. Международными договорами, оговаривающими следование этому принципу, являются Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, и Картахенский протокол о биобезопасности.

### Какие документы считаются инструментами декларативного права?

Декларативное право означает отсутствие формального обязательства сторон по его исполнению. Необязательный характер документов декларативного права можно проследить на примере определений, использующихся в его терминологии. Так, в подобных документах чаще всего встречается словосочетание “сторонам следует”, нежели “стороны должны”. Другим признаком необязательной юридической силы таких документов является ограниченность сферы деятельности органа или конференции, их принимающих. Так, Генеральная Ассамблея ООН имеет полномочия на вынесение только рекомендательных решений, в то время как международный переговорный комитет, уполномоченный на разработку договора, оговаривает такие положения, которые в рамках договора будут иметь обязательную для всех сторон юридическую силу. Наконец, инструмент декларативного права, как правило, характеризуется меньшей степенью конкретики в рекомендациях сторонам, и редко будет содержать конкретные индикаторы с временным графиком и числовыми данными, которые должны быть достигнуты сторонами. Несмотря на отсутствие юридически обязательной силы, инструменты декларативного права могут в значительной степени повлиять на позиции государств.

Примерами важных инструментов декларативного права, подтвердивших свою влияние, являются декларации всемирных конференций ООН в Стокгольме и Рио-де-Жанейро. Декларация Объединенных Наций об окружающей среде (Стокгольмская декларация), принятая в 1972 г. на Конференции ООН по окружающей среде, включает 26 принципов, на основании которых разрабатывается правовое поле в области охраны окружающей среды. Уместно вспомнить принципы 2 и 14 этого документа, которые соответственно констатируют, что “природные ресурсы Земли, включая воздух, воду, сушу, фауну и флору, подлежат охране на благо современного и будущих поколений” и “рациональное планирование является важным инструментом решения любых конфликтов между потребностями в области развития и необходимостью охраны и улучшения состояния окружающей среды”.

В более сжатом виде принципы охраны окружающей среды, во многом подтверждающие принципы Стокгольмской декларации, вошли в Декларацию Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Декларацию Рио). Одним из самых комплексных инструментов декларативного права является Повестка дня на 21 век, представляющая собой рамки для управления в области охраны окружающей среды в контексте устойчивого развития (см. вставку 2.5).

Декларативные правовые инструменты также включают, например, Всемирную Хартию Природы 1982 г., принятую Международным союзом охраны природы, а также резолюции международных организаций, например Генеральной Ассамблеи ООН.

### Вставка 2.5 | Повестка дня на 21 век

Повестка дня на 21 век<sup>7</sup> (см. также вставку 2.1) направлена на решение проблем современности, а также на подготовку мира к решению проблем в 21 веке. Она является отражением общемирового консенсуса и политических обязательств по сотрудничеству в области развития и окружающей среды на высшем уровне.

Повестка дня на 21 век – динамичная программа действий. Она менялась со временем по мере изменения потребностей и обстоятельств, она по-разному внедрялась различными сторонами в различных ситуациях, в зависимости от имеющихся способностей и приоритетов стран, при полном уважении принципов Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию. Процесс принятия и реализации Повестки дня на 21 век ознаменовал создание нового всемирного партнерства для целей устойчивого развития. Основными элементами Повестки дня на 21 век являются:

- социальное и экономическое измерение развития: бедность, производство и потребление, состояние здоровья, населенные пункты, комплексное принятие решений;
- охрана и управление природными ресурсами: атмосфера, океаны и моря, земельные ресурсы, леса, горы, биологическое разнообразие, экосистемы, биотехнологии, пресноводные ресурсы, токсичные химические элементы, опасные, радиоактивные и твердые отходы;
- укрепление роли основных групп общества: молодежь, женщины, местное население, неправительственные организации, местные власти, профессиональные союзы, деловые, научные и технические круги, фермеры;

<sup>7</sup> Полный текст Повестки дня на 21 век размещен по адресу: <http://www.unep.org/>

- средства реализации: финансирование, передача технологий, информация, общественное сознание, наращивание способностей, образование, правовые инструменты, институциональные рамки.

Успешная реализация Повестки дня на 21 век – это обязанность, в первую очередь, правительств. Вместе с тем, субрегиональные, региональные и международные организации должны содействовать национальным усилиям. Также поощряется участие широкой общественности, активный вклад неправительственных организаций и других групп.

Задачи Повестки дня на 21 век в области развития и охраны окружающей среды требуют существенного притока новых и дополнительных финансовых ресурсов в развивающиеся страны для финансирования дополнительных издержек по реализации мер, связанных с решением глобальных экологических проблем и ускорением устойчивого развития. Финансовые ресурсы также требуются для укрепления способности международных организаций в выполнении Повестки дня на 21 век.

Повестка дня на 21 век призывает уделять особое внимание реализации программ, адаптированных к специальным условиям стран с переходной экономикой. Отмечается, что эти страны сталкиваются с серьезными трудностями в реформировании своих экономик, в некоторых случаях на фоне значительной социальной и политической напряженности.

Источник: <http://www.unep.org>

## 2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Реализация общепризнанных международных приоритетов, содержащихся в декларативных правовых инструментах, была бы затруднительной без соответствующих законодательных инструментов международного права. Прогресс правовых отношений от рекомендаций декларативных документов к обязательным для исполнения законам – хорошо известное явление в международном праве. Так, Всемирная декларация прав человека 1948 г., инструмент декларативного характера, была предтечей двух Международных пактов ООН о правах человека (1966 г.). Эти договора законодательно закрепили принципы, которые были провозглашены во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (IUCN, 1995).

### Каково предназначение международных законодательных инструментов?

Одно из основополагающих правил гласит, что государства являются суверенными субъектами, обладающими суверенными правами осуществлять деятельность по собственному усмотрению, в том числе и эксплуатацию собственных ресурсов в соответствии с национальной политикой в области охраны окружающей среды. Становясь стороной международного правового инструмента – например, договора - государства добровольно признают определенные ограничения своих суверенных прав, определяют права и обязанности в отношении друг друга в вопросах, вызывающих всеобщую озабоченность, которые можно решить только совместными усилиями международного сообщества.

### Существуют ли общепринятые правила разработки международных законодательных инструментов?

Основные правила разработки и толкования международных законодательных инструментов содержатся в Конвенции 1969 г. о праве международных договоров (известной также как Венская конвенция 1969 г.), которая вступила в силу 27 января 1980 г. Еще один договор - Конвенция 1986 г. о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (известная также как Венская конвенция 1986 г.)<sup>8</sup> оговаривает правила по заключению договоров с международными организациями.

В соответствии с Венской Конвенцией 1969 г. и обычным международным правом, государство, которое становится стороной международного законодательного инструмента (т.е. которое становится его членом), связано обязательствами положений этого инструмента<sup>9</sup>. В зависимости от положений договора, такое

<sup>8</sup> Полные тексты конвенций размещены по адресу: <http://untreaty.un.org>

<sup>9</sup> За исключением случаев, когда в соответствии с договором делается оговорка, согласно которой государство намеревается исключить или изменить правовую силу отдельных положений договора в своем отношении.

государство должно принять политику этого инструмента и либо изменить существующее, либо принять новое законодательство для обеспечения соответствия его обязательствам, т.е., например, внедрить процедуру оценки воздействия, системы мониторинга, участвовать в обмене информацией и технологиями, содействовать повышению уровня образования, обучению, повышению общественного сознания в области, являющейся предметом международного законодательного инструмента.

Основные инструменты международного экологического права очень часто называют многосторонними соглашениями в области охраны окружающей среды (МСООС). МСООС могут содержать конкретные обязательства для реализации конкретных целей (обязательства по отказу от использования и производства озонразрушающих веществ к конкретной дате) или же общие положения, например: внедрение процедуры оценки воздействия, систем мониторинга, участие в обмене информацией и технологиями, содействие повышению уровня образования, обучению, повышению общественного сознания в области, являющейся предметом международного законодательного инструмента.

### **Какова цель участия в многостороннем соглашении в области охраны окружающей среды (МСООС)?**

Основная причина для вступления в международный договор – содействовать вступлению в силу правовых положений инструмента и способствовать его эффективной реализации. Большая часть международных договоров требует определенного минимума сторон для вступления в силу. Приобретение членства в МСООС повышает весомость позиции страны и наделяет ее правом активного участия в дальнейшей разработке инструмента, в том числе за счет влияния на решения, принимаемые руководящим органом инструмента. Улучшаются также и возможности страны в сфере доступа к информации. Участие в договоре дает возможность стране претендовать на доступ к средствам из финансовых фондов, обслуживающих договор, если таковые созданы, и/или получить приоритетный доступ к различным источникам международной и двусторонней финансовой помощи. Приоритетный доступ к соответствующим технологиям чаще всего предоставляется менее развитым странам-сторонам договора.

### **Каким образом государство становится стороной договора?**

Каждое МСООС содержит положения о процедуре ратификации, присоединения или вступления для отдельных стран<sup>10</sup>, желающих стать стороной договора. Первым шагом для нее будет, в большинстве случаев, подписание инструмента после его обсуждения и принятия. Если договор не подлежит ратификации, принятию или утверждению, то государство выражает желание стать его участником посредством *решающей подписи*. Большая часть двусторонних договоров, направленных на достаточно обыденные и менее политизированные вопросы, вступает в силу именно путем решающей подписи.

<sup>10</sup> Обычно МСООС открыты для участия суверенных государств, однако в последнее время в практике международных соглашений допускается членство региональных экономических объединений, таких как Европейский Союз.

Большинство МСООС после подписания требуют ратификации, принятия или одобрения. Тем не менее, подписание инструмента международного права означает выражение общей поддержки ее принципов, а также намерения страны взять на себя ее строгие к исполнению обязательства. По аналогии, присоединяющаяся страна должна воздерживаться от действий, могущих пойти в разрез с предметом и задачами инструмента. В таких случаях *ратификация* является официальным проявлением желания страны (или организации региональной экономической интеграции) взять на себя обязательства конвенции после подписания ее в период, открытый для этих целей. *Принятие* и *одобрение* инструмента имеет такую же юридическую силу, что и ратификация, в случаях, когда на национальном уровне конституция не требует от государства ратифицировать правовые инструменты. Такой же юридической силой обладает процедура *присоединения*, когда страна выражает стремление присоединиться к МСООС после окончания срока его подписания. Для тех стран, которые выразили свое желание стать стороной договора тем или иным образом, договор вступает в силу немедленно или по истечении определенного времени, оговоренного в положениях документа.

### **Какие государственные органы должны назначаться на национальном уровне для содействия реализации инструмента?**

Правительству следует официально назначить тот или иной государственный орган в качестве ответственного за выполнение различных мероприятий по обеспечению эффективного выполнения правовых договоров.

Так, *национальный координатор* отвечает от имени стороны за связи с секретариатом договора или конвенции или с координаторами других сторон. В качестве координатора может выступать учреждение (например, министерство окружающей среды, национальное агентство в области охраны окружающей среды), или же роль национального координатора может быть возложена на конкретную должность в конкретном учреждении. Иногда в рамках одного правового договора требуется назначение нескольких тематических координаторов. Так, в рамках Конвенции о биологическом разнообразии, помимо общего национального координатора, могут быть назначены координаторы по механизму посредничества<sup>11</sup> и биобезопасности.

Под *компетентным национальным органом (органами)* понимают учреждение или учреждения, назначенные стороной для выполнения административных функций, установленных в соответствии с МСООС, и которые имеют полномочия действовать от имени стороны в выполнении этих функций.

<sup>11</sup> Механизм посредничества – структура, выступающая посредником между теми кто ищет продукты, услуги или информацию, и теми, кто их предоставляет, уравновешивая, таким образом, спрос и предложение. Так, основная задача механизма посредничества Конвенции о биологическом разнообразии заключается в том, чтобы содействовать техническому и научному сотрудничеству внутри стран и между странами, разработать глобальный механизм обмена и интегрирования информации о биоразнообразии, а также создать и наладить работу технологической сети и сети специалистов.

## Как законодательные инструменты работают на международном уровне?

На высшем уровне каждого международного законодательного инструмента существует *руководящий орган*, состоящий из представителей сторон, а также, если это уместно, наблюдателей, в том числе НПО. Основная функция руководящего органа заключается в управлении и контроле за всем процессом реализации и дальнейшего развития инструмента. Такой орган называется Конференция Сторон (как в случае с Конвенцией о биологическом разнообразии и др.), Постоянный комитет (например, Бернской конвенции) или Исполнительный орган (например, Конвенции о трансграничном переносе загрязнителей на большие расстояния) и т.д.

Могут существовать и другие постоянные или специальные *вспомогательные органы*, которые создаются либо в рамках непосредственно самого инструмента, либо его высшим руководящим органом. Так, Конвенция о биологическом разнообразии имеет Вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям, а в контексте Рамочной конвенции ООН об изменении климата действуют два вспомогательных органа: Вспомогательный орган по осуществлению и Вспомогательный орган по научным и техническим аспектам.

Представленные выше органы обслуживаются постоянными *секретариатами*, укомплектованными профессиональными международными сотрудниками на условиях полной занятости. Обладая определенной степенью автономии, такие секретариаты, как правило, действуют при международных организациях. Они играют ключевую роль в успешном функционировании международных договоров. В их обязанности входит разработка официальных и информационных документов, составление и распространение поступающих отчетов, содействие информационному обмену, координация работы с секретариатами других международных органов. Для содействия реализации инструмента при них могут создаваться финансовые механизмы. Некоторые из таких механизмов обслуживают одну конкретную конвенцию, как Фонд малых грантов Рамсарской конвенции, Фонд мирового наследия Конвенции об охране мирового культурного и природного наследия, Многосторонний фонд Монреальского протокола. Параллельно существуют межправительственные финансовые механизмы, такие как Глобальный экологический фонд, который финансирует выполнение Конвенции о биологическом разнообразии и Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Ресурсы этих финансовых механизмов доступны для стран, имеющих полномочия на их использование, на безвозмездной или концессионной основе – в зависимости от ситуации – и в соответствии с критериями, определенными сторонами.

Стороны поддерживают деятельность инструментов, в том числе мероприятия по управлению и работе вспомогательных органов, а также секретариатов, за счет регулярных и добровольных взносов.

## Какие международные законодательные инструменты существуют на сегодняшний день?

К МСОС относятся, например, договора, конвенции, соглашения и протоколы<sup>12</sup>. Термин, выбранный для обозначения правового инструмента, обычно не имеет большого юридического значения. Так, термин *договор*, как правило, используется для обозначения документов, рассматривающих достаточно серьезные вопросы, придавая им дополнительную официозность (например, Договор о мире, Договор о сотрудничестве). В сфере охраны окружающей среды Договор об Антарктике<sup>13</sup> является примером такого рода документов. Вместе с тем, термин “договор” также широко используется для обозначения всех имеющих обязательную силу инструментов международного права в целом.

Определение *конвенция* чаще всего используется для обозначения официальных многосторонних договоров с участием большого количества сторон. Конвенции, как правило, разрабатываются под эгидой международных организаций (так, переговоры по Рамочной конвенции ООН об изменении климата и Конвенции о биологическом разнообразии велись под покровительством Организации ООН по окружающей среде).

*Соглашение* – термин, использующийся в последнее время для обозначения менее многосторонних договоров “рамочного характера”, определяющих ключевые учреждения, принципы и процедуры, например: Венская конвенция об охране озонового слоя, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Конвенция о биоразнообразии.

Понятие *соглашение* обычно используется для обозначения менее формальных инструментов, направленных на решение более узких вопросов, чем конвенции. Существует общая тенденция использовать термин “соглашение” в отношении двусторонних договоров или многосторонних договоров с ограниченным количеством участников.

В настоящее время понятие *протокол* широко используется для обозначения инструментов, содержащих обязательства по конкретным вопросам для достижения общих целей и задач предшествующих рамочных или зонтичных конвенций. К таким протоколам относятся Монреальский, Киотский, Картахенский протоколы, а также целый ряд протоколов к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Протоколы в такой ситуации имеют независимый характер и подлежат отдельной ратификации. Иногда протоколы используются для внесения дополнений в положения более раннего договора. Так, Протокол о внесении дополнений в Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местобитаний водоплавающих птиц внес поправки в Рамсарскую конвенцию для обеспечения более активного участия в конвенции и определения процедуры внесения дополнений и изменений.

<sup>12</sup> <http://untreaty.un.org>

<sup>13</sup> <http://untreaty.un.org>

## 3. КРАТКИЙ ОБЗОР ОСНОВНЫХ МНОГОСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Ниже представлены основные многосторонние соглашения в области охраны окружающей среды глобального характера, а также ключевые соглашения регионального и субрегионального масштаба. Акцент сделан в первую очередь на природоохранных соглашениях, и лишь во вторую - на документах в области использования природных ресурсов. С учетом ограниченных рамок данной публикации полный обзор всех существующих региональных и субрегиональных конвенций и соглашений не представляется возможным.

### 3.1 Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)

#### **Для чего нужна эта конвенция и какова ее цель?**

Широкомасштабное ухудшение окружающей среды в последние десятилетия напрямую связано с деятельностью человека. Поэтому решить проблемы деградации окружающей среды и ее улучшения невозможно без привлечения широкой общественности к процессу принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

Вместе с тем, значительное число людей попросту не осведомлено о существующих экологических проблемах. Одной из основных причин этого обстоятельства является отсутствие или недостаточная эффективность систем информирования общественности в различных странах. Более того, даже если население знает о какой-либо проблеме, очень часто оно не имеет представления о том, каким образом можно ее решить, куда подавать жалобы или предложения. Причина этого кроется в отсутствии эффективной правовой основы вовлечения общественности.

Основная задача Орхусской конвенции – заставить правительства, компетентные органы и даже частный сектор “повернуться лицом” к общественности, когда дело касается доступа к информации по вопросам в области охраны окружающей среды.

#### **В чем заключаются обязательства сторон конвенции и каковы механизмы содействия ее реализации?**

Обязательства сторон неразрывно связаны с обеспечением следующих трех прав общественности, на которых строится вся конвенция:

- *право на осведомленность*; каждый человек имеет право на получение информации от государственного органа<sup>14</sup>, например, информации о концентрации тяжелых металлов в питьевой воде конкретного города. Человек не обязан обосновывать свой запрос, но должен быть гражданином или резидентом этой страны. В конвенции определяются правила запроса информации, сроки предоставления ответа, обстоятельства, при которых запрос может быть отклонен, и что делать, если запрос отклонен неправомерно.
- *право на участие*; правительства должны консультироваться с гражданами в отношении предложений по конкретным действиям, перечисленным в Приложении 1 конвенции, если подразумевается, что такие действия могут иметь отрицательное воздействие на окружающую среду. Примерами таких действий могут быть строительство муниципального завода по сжиганию твердых отходов, план развития городской инфраструктуры, разработка законодательства, например, нового закона об обращении с отходами. Орхусская конвенция определяет, какая точно информация должна предоставляться в отношении предлагаемых действий и каким образом она должна предоставляться (через средства массовой информации или на индивидуальной основе). Особое внимание уделяется участию общественности на ранних стадиях принятия решений. В конвенции также отмечается важность “общественных слушаний”, в процессе которых общественность может задавать вопросы и излагать мнения, давать комментарии, выдвигать предложения и аргументы для лиц, которые принимают решения. Конвенция также накладывает на государственные органы обязательства по информированию широкой общественности о любых принимаемых решениях.
- *право на правосудие*; все люди должны иметь возможности реализации своих прав в вопросах, связанных с окружающей средой. Каждый человек имеет право на судебное рассмотрение или рассмотрение другим независимым органом случаев, когда ему/ей было отказано в предоставлении запрашиваемой информации или в участии в принятии решения по вопросу, касающемуся окружающей среды. Это же право распространяется и на случаи, когда отдельный человек или государственный орган нарушает национальное законодательство в области охраны окружающей среды, и случаи, когда нарушается право человека на проживание в здоровой окружающей среде. Неправительственная организация может инициировать судебное разбирательство, если этим она преследует цель защиты окружающей среды.

Кроме основных обязательств, которые берут на себя стороны конвенции, они также обязуются обеспечить отсутствие преследования, наказания или притеснения в отношении лиц, реализующих свои права в соответствии с конвенцией.

Для содействия реализации конвенции и дальнейшей проработки ряда вопросов в ее рамках было создано пять целевых групп: группа для рассмотрения механизмов соблюдения, группа для рассмотрения реестров выбросов и переносов загрязни-

<sup>14</sup> Государственным органом может быть министерство, отвечающее за охрану окружающей среды, министерство здравоохранения или экономики, правительственная структура, местные органы управления и даже частные структуры, выполняющие общественные функции.

телей, группа по генетически измененным организмам, группа по электронным средствам информации и группа по доступу к правосудию. Стороны<sup>15</sup> также договорились продолжить работу по разработке нового протокола по стратегической оценке воздействия на окружающую среду.

Для содействия реализации конвенции был создан Комитет кампании по участию общественности. Основная задача Комитета в отношении Орхусской конвенции – содействие ее ратификации и реализации на национальном уровне и ее совершенствованию за счет протоколов и других инструментов. Комитет обеспечивает размещение всей информации об Орхусской конвенции в Интернете по адресу: <http://www.participate.org>, а также в информационном бюллетене *The Participate*.

## Каковы основные достижения и задачи на будущее?

Основным достижением является сам факт существования Орхусской конвенции, поскольку это первая международная конвенция, которая была разработана при активном участии экологических организаций, представляющих Европейский Эко-Форум – коалицию экологических НПО.

Вместе с тем, успешная реализация конвенции зависит от понимания ее принципов широкой общественностью. Этой цели служат справочные материалы по Орхусской конвенции, размещенные в Интернете по упомянутому выше адресу.

Существуют уже и первые положительные примеры реализации принципов Орхусской конвенции общественными экологическими организациями на местном и национальном уровнях.

### Вставка 2.6 | Положительные результаты ратификации Орхусской конвенции

В Армении (ратифицировавшей Орхусскую конвенцию) Министерство природных ресурсов отказало одной из общественных организаций (Центру общественных экологических консультаций) в предоставлении информации о загрязнении воздуха в результате выбросов медеплавильного завода в Алаверди, обосновывая свой отказ принципом соблюдения конфиденциальности информации. НПО инициировала судебный иск и выиграла разбирательство, поскольку данная информация не могла относиться к категории конфиденциальной.

В Азербайджане (ратифицировавшем Орхусскую конвенцию) основным загрязнителем является химическая промышленность. До ратификации конвенции получить любую информацию от химических предприятий было не возможно. Ратификация изменила ситуацию, и сегодня предприятия химической отрасли предоставляют очень детальные данные о выбросах в конце каждого месяца. Были созданы новые центры, в которые на регулярной основе в электронной форме поступает детальная информация от нефтяных компаний, после чего она обрабатывается и публикуется.

Источник: European ECO Forum, 2000.

<sup>15</sup> Т.е. стороны, подписавшие конвенцию.

Основным барьером в ратификации и эффективной реализации Орхусской конвенции является отсутствие четко очерченных условий использования ее положений во многих странах. Так, национальное законодательство многих стран не содержит правил о минимальном количестве информации, которая должна предоставляться широкой общественности до принятия решений. В других случаях законодательство не оговаривает четко, на какой стадии принятия решения к обсуждению должна подключаться общественность, какие методы должны использоваться для реального учета комментариев общественности при принятии решений.

### **Источники дополнительной информации**

Секретариат Орхусской конвенции, Европейская экономическая комиссия ООН, Отдел по окружающей среде и населенным пунктам, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland  
Тел.: (+ 41 22) 917 2468; факс: (+ 41 22) 907 0107;  
E-mail: [public.participation@unece.org](mailto:public.participation@unece.org) <http://www.unece.org/env/pp>.  
<http://www.participate.org>

## **3.2 Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо)**

### **Для чего нужна эта конвенция?**

Основная идея концепции оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС, более подробно данный предмет рассматривается в главе 3/4.1) заключается в заблаговременном рассмотрении и учете возможного воздействия предполагаемых действий на окружающую среду. ОВОС осуществляется на стадии разработки предлагаемых мероприятий. Если ОВОС не проводится, могут иметь место неконтролируемые негативные последствия, способные нанести ущерб окружающей среде или здоровью населения. Кроме того, попытки устранить последствия создавшейся ситуации за счет демонтажа уже возведенных в рамках проекта объектов и последующих работ по восстановлению изначального состояния среды могут оказаться очень затратными.

В некоторых случаях планирующиеся действия имеют настолько большой размах, что они могут оказать негативное воздействие на окружающую среду в более чем одной стране. В таком случае уместно проведение международной оценки воздействия на окружающую среду. В связи с этим данный вопрос возник на повестке дня ЕЭК ООН в качестве региональной проблемы, требующей международного сотрудничества.

### **Какова цель Конвенции Эспо?**

Цель Конвенции Эспо заключается в предотвращении, сокращении и контроле за значимыми негативными экологическими последствиями планирующихся меро-

приятый. Это может быть достигнуто, помимо прочего, за счет разработки процедуры оценки воздействия на окружающую среду в национальных законодательствах сторон, а также в содействии участию стран, в строго оговоренной манере, в разработке мероприятий за пределами своих территорий, которые могут иметь значительные отрицательные последствия на окружающую среду на их территории. В соответствии с положениями Конвенции Эспо и с целью предотвращения вероятного ущерба ОВОС должна проводиться до получения разрешения на проведение запланированных работ.

### **В чем заключаются обязательства сторон конвенции и механизмы содействия ее реализации?**

В соответствии с Конвенцией Эспо, каждая сторона обязуется предпринимать необходимые правовые, административные и другие меры для разработки процедуры ОВОС на условиях участия общественности. Стороны также должны предпринимать все уместные меры для предотвращения, сокращения и контроля за любыми значительными отрицательными последствиями предлагаемых действий для окружающей среды в трансграничном контексте.

Основными обязательствами сторон Конвенции Эспо являются:

- осуществление ОВОС в заранее определенной манере до принятия решения о санкционировании предлагаемого мероприятия; в настоящее время конвенция распространяется на 17 видов деятельности (в сферах промышленности, сельского хозяйства, строительства объектов инфраструктуры и т.д.). Стороны могут расширить сферу распространения ОВОС;
- уведомление стороны (или сторон) в случае возможного существенного негативного влияния предлагаемых действий на окружающую среду этой стороны (сторон);
- разработка документации ОВОС; такая документация должна как минимум (Приложение IV) содержать описание следующих вопросов: предполагаемые действия и их цель, приемлемые (допустимые) альтернативы предлагаемым действиям, элементы окружающей среды, которые могут серьезно пострадать в результате осуществления предлагаемых и альтернативных действий, оценка потенциального воздействия предлагаемых и альтернативных действий на окружающую среду, оценка значимости предлагаемых действий, меры по сокращению и достижению минимального отрицательного эффекта предлагаемых действий. Кроме того, должны быть представлены методы прогнозирования и получения соответствующих экологических данных, а также выявленные любые неопределенности и пробелы в знаниях;
- создание возможностей участия в процедуре ОВОС широкой общественности тех районов, где могут наблюдаться негативные последствия для окружающей среды. Это должно осуществляться, главным образом, посредством распространения документации (в соответствии с национальным законодательством вовлеченных сторон) среди соответствующих государственных органов и широкой общественности других стран, которые могут быть подвержены воз-

действию предполагаемых действий, а также посредством передачи комментариев затрагиваемой общественности и соответствующих властей обратной стороне, которая изначально осуществляет планирование действий. Способы обеспечения участия общественности определяются индивидуально в каждом конкретном случае и основываются на национальном законодательстве, поскольку страны могут иметь различные законы по обеспечению участия общественности. Важным принципом конвенции является принцип равноправного участия затрагиваемых сторон и стороны, изначально планирующей мероприятия;

- обмен информацией о каждой трансграничной ОВОС и проведение консультаций по вероятным трансграничным последствиям;
- использование результатов ОВОС при принятии любого окончательного решения, санкционирующего предлагаемые действия; лицо, принимающее решение, должно учитывать результаты процедуры ОВОС (включая все комментарии, сделанные затрагиваемой стороной) при принятии решения и определении условий реализации предлагаемого мероприятия;
- продолжение консультаций в течение всего периода ОВОС и проведение анализа ситуации после реализации проекта. Послепроектный анализ – это средство мониторинга ситуации после окончания проекта, а также выявления любых значительных негативных последствий в трансграничном плане. Если выявляются какие-либо формы воздействия на среду, затрагиваемые стороны должны провести консультации по мерам, требующимся для их устранения;
- начало и активизация специальных исследовательских программ по ОВОС.

### Каковы основные достижения конвенции и задачи на будущее?

Конвенция Эспо создала рамки для общего подхода сторон к осуществлению процедуры ОВОС на национальном и трансграничном уровнях.

#### Вставка 2.7 | Выполнение Конвенции Эспо в Словакии

Представление о количестве трансграничных (в сравнении с национальными) ОВОС можно получить на примере Словацкой Республики, где из 397 ОВОС, завершённых на сегодняшний день, две имели трансграничный характер.

В Словакии имеется также пример того, как использование процедуры ОВОС может сыграть решающую роль в обеспечении охраны природы. Так, при проведении трансграничной ОВОС Словакией и Австрией по вопросу строительства погрузочного аппарата на берегах р. Морава было обнаружено, что данный проект окажет негативное воздействие на охраняемую территорию – пойму реки Морава.

Источник: Ministry of the Environment of the Slovak Republic, 2000.

Перед Конвенцией Эспо стоит ряд задач, основными из которых являются:

- повышение гармонизации правовых и регулятивных основ выполнения конвенции в национальном законодательстве сторон;

- совершенствование глобального обмена опытом, что должно положительно сказаться на уровне реализации Конвенции Эспо;
- большим подспорьем могла бы стать дальнейшая разработка форм применения Конвенции к конкретным условиям (природным, экономическим, социальным и т.д.) отдельных сторон<sup>16</sup>. Оговорить такие формы страны-участницы могли бы посредством двусторонних и многосторонних соглашений по применению конвенции.

### **Источники дополнительной информации**

Секретариат Конвенции Эспо, Европейская экономическая комиссия ООН, United Nations Economic Commission for Europe, Office 407, Palace des Nations, CH - 1211 Geneva 10, Switzerland;  
Тел.: (+4122) 91 72 448; факс: (+4122) 90 70 107;  
E-mail: [wiwcher.schrage@unece.org](mailto:wiwcher.schrage@unece.org), <http://www.unece.org/env/pp>

## **3.3 Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий**

### **Для чего нужна эта конвенция и какова ее цель?**

Промышленные аварии всегда представляли серьезную угрозу для окружающей среды и качества жизни на местном уровне. Некоторые из них характеризуются особенно крупными финансовыми последствиями, серьезной степенью воздействия на среду окружающих территорий и даже трансграничным воздействием. Рост числа трансграничных промышленных аварий рассматривается ЕЭК ООН как серьезная региональная проблема, определяющая необходимость в отдельной конвенции. Ускорению ратификации конвенции послужил ряд промышленных аварий на реке Тиса в 2000 г. (см. главу 1/1.11).

Основная цель конвенции – защита человека и окружающей среды от промышленных аварий за счет предотвращения таких аварий настолько, насколько это возможно. Такая защита должна обеспечиваться за счет сокращения числа и степени серьезности промышленных аварий, а также за счет ликвидации их последствий в случае, когда они уже произошли. Конвенция также призвана способствовать активному международному сотрудничеству между сторонами до, во время и после промышленных аварий.

### **Каковы основные механизмы реализации конвенции?**

На сегодняшний день реализовано лишь несколько инструментов, предусмотренных конвенцией. Так, Система уведомления о промышленных авариях ЕЭК ООН

<sup>16</sup> Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте носит достаточно общий характер и основана на достаточно “расплывчатых” формулировках. Это объясняется тем, что конвенция имеет большое количество сторон.

(одобренная в 2000 г.) является примером работающего и имеющего реальное финансирование инструмента конвенции. Цель Системы – оказывать содействие сторонам посредством следующих механизмов:

- отчета о заблаговременном уведомлении ЕЭК ООН, который содержит инструкции по уведомлению в случае промышленных аварий или угрозы таковых;
- формы отчета ЕЭК ООН, в которой должна содержаться детальная дополнительная информация об авариях после оценки сложившейся в их результате ситуации;
- формы запроса помощи ЕЭК ООН, с помощью которой следует запрашивать любую помощь для ликвидации последствий аварии, в том числе трансграничного характера.

### **В чем заключаются обязательства сторон конвенции?**

Основные обязательства сторон в соответствии с конвенцией – предотвращение, готовность и осуществление действий в чрезвычайных ситуациях, связанных с промышленными авариями, в той степени, в которой это возможно. Каждая сторона берет на себя обязательства по выполнению следующих мероприятий:

- выявление опасных видов деятельности в своей юрисдикции с применением в их отношении превентивных мер и уведомлением затрагиваемых сторон о такой деятельности;
- проведение обсуждений с затрагиваемыми сторонами в случае, если опасные виды деятельности могут иметь трансграничные последствия;
- принятие соответствующих мер для предотвращения промышленных аварий, включая разработку и поддержание соответствующей системы готовности к чрезвычайным ситуациям в случае промышленных аварий, а также принятие соответствующих мер по ликвидации последствий аварий в самые короткие сроки и с использованием наиболее эффективных методов;
- обеспечение адекватного информирования широкой общественности в тех районах, которые могут подвергнуться воздействию промышленных аварий, и создание в таких районах возможностей участия населения в соответствующих процедурах;
- обеспечение работы соответствующей системы уведомления, приспособленной к получению и трансляции информации о случаях промышленных аварий;
- содействие разработке правил, критериев и процедур в сфере обязанностей и ответственности;
- сотрудничество в обмене информацией, опытом, а также в сфере исследований, разработки методов и технологий по предотвращению промышленных аварий, обеспечению готовности к ним и ликвидации их последствий.

## Каковы основные достижения и задачи на будущее?

Конвенция позволила наладить сотрудничество между странами в сфере предотвращения промышленных аварий и ликвидации их последствий, взаимодействие с исследователями и разработчиками, а также обмен информацией и технологиями.

## Источники дополнительной информации

Секретариат Конвенции по промышленным авариям, Отдел по окружающей среде и населенным пунктам Европейской экономической комиссии ООН,

United Nations Economic Commission for Europe, Palais des Nations,  
1211 – Geneva 10, Switzerland,

Тел.: (+41 22) 917 31 74; Факс: (+41 22) 907 0107;

факс: sergiusz.ludwiczak@unece.org; <http://www.unece.org/env/teia>.

## 3.4 Рамочная конвенция ООН об изменении климата

### Для чего нужна эта конвенция?

Усиление природного парникового эффекта за счет повышения выбросов парниковых газов<sup>17</sup> приводит к дополнительному нагреванию поверхности Земли и атмосферы. Эти процессы приводят к изменению климата, что может негативно сказаться на естественных экосистемах и их продуктивности, а значит – поставить под угрозу продовольственную безопасность и существование человечества. (Дополнительная информация по теме изменения климата размещена в разделе 1.1 главы 1).

### Какова цель данной конвенции?

Основная цель Рамочной конвенции – достичь стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Этот уровень должен быть достигнут в течение периода времени, достаточного для адаптации экосистем к изменению климата естественными средствами, что обеспечит отсутствие угрозы производству продовольствия и создаст возможности для экономического развития на принципах устойчивости.

### В чем заключаются обязательства сторон конвенции и механизмы содействия ее реализации?

В Рамочной конвенции страны разделены на группы в зависимости от их обязательств. Классификация стран представлена в приложениях к Конвенции. Так,

<sup>17</sup> Углекислый газ, метан, закись азота, фторсодержащие углеводороды, перфторуглероды, гексафторид серы.

страны *Приложения I* включают промышленно развитые страны и некоторые страны с переходной экономикой, в то время как страны *Приложения II* включают только промышленно развитые страны. Категория *стран, не вошедших в приложения*, включает, в основном, менее развитые страны. Страны с переходной экономикой представлены частично в Приложении I, частично относятся к категории стран, не вошедших в приложения (см. таблицу 2.2).

**Таблица 2.1 | Статус стран с переходной экономикой в соответствии с классификацией Рамочной конвенции ООН об изменении климата**

Страны Приложения I		Страны, не вошедшие в приложения	
Беларусь	Литва	Албания	Киргизия
Болгария	Польша	Армения	Македония
Хорватия	Румыния	Азербайджан	Молдова
Чешская Республика	Российская Федерация	Босния и Герцеговина	Таджикистан
Эстония	Словацкая Республика	Грузия	Туркменистан
Венгрия	Словения	Казахстан	Узбекистан
Латвия	Украина		

Источник: [http:// www.unfccc.de](http://www.unfccc.de)

Все стороны Рамочной конвенции обязаны разработать национальные программы по предотвращению изменения климата. Они также должны провести инвентаризацию выбросов парниковых газов у источника и возможностей поглощения парниковых газов, например, лесами; эти данные должны быть представлены Конференции Сторон.

Более конкретные обязательства сторон, в частности перечисленных в Приложении I, оговорены в *Киотском протоколе к Рамочной конвенции ООН об изменении климата*<sup>18</sup>, который был принят в 1997 г. В соответствии с Киотским протоколом стороны Приложения I, руководствуясь принципом “общей, но дифференцированной ответственности”, обязуются сократить общие выбросы шести парниковых газов по меньшей мере на 5% ниже уровня 1990 г. в период с 2008 по 2012 гг.<sup>19</sup> Достижение такого сокращения станет возможным за счет сокращения выбросов в разных пропорциях разными странами. Уровень сокращения выбросов для большинства стран с переходной экономикой установлен на отметке 8%.

Страны будут иметь определенную степень гибкости в том, каким образом они могут сокращать выбросы и оценивать их сокращение. В частности, в рамках Киотского протокола предусмотрено создание механизма международной торговли выбросами между промышленно развитыми странами, который позволит

<sup>18</sup> <http://www.unfccc.de>

<sup>19</sup> Сама конвенция содержит положения о необходимости принятия странами Приложения I национальной политики и мер в стремлении к 2000 г. (что не имеет обязательной силы) довести выбросы своих парниковых газов до уровня 1990 г.

им торговать между собой единицами сокращения выбросов. Приобретение единиц сокращения выбросов станет также возможным за счет финансирования определенных проектов *совместного осуществления* на территории других развитых странах. Наконец, *механизм чистого развития* создаст для промышленно развитых стран возможности финансирования проектов по снижению выбросов в развивающихся странах взамен на получение единиц сокращения выбросов. Процедуры использования этих механизмов еще предстоит разработать. Страны обязаны осуществлять меры по повышению энергетической эффективности, содействовать использованию возобновляемых источников энергии и территорий-поглотителей парниковых газов, совершенствовать рыночные инструменты (это все дополнительные обязательства, вытекающие из Киотского протокола).

Страны Приложения II Рамочной конвенции должны предоставлять новые и дополнительные финансовые ресурсы, в качестве которых не могут выступать ресурсы, перенаправленные из существующих фондов финансирования развития. Они также должны содействовать передаче технологий. Это имеет ключевое значение для создания в странах, не вошедших в приложения, возможностей по предотвращению изменения климата и адаптации к его последствиям в контексте устойчивого развития.

Страны, не вошедшие в приложения, должны предоставлять более общие отчеты о своих действиях по предотвращению изменения климата и адаптации к его последствиям. Временные рамки для предоставления первых национальных сообщений, в том числе по инвентаризации парниковых газов, установлены не так жестко, как для стран Приложения I, и зависят от получения финансирования из финансового механизма конвенции, роль которого призван выполнять Глобальный экологический фонд. (Дополнительная информация о ГЭФ содержится в Главе 4/10).

### **Каковы основные достижения конвенции и задачи на будущее?**

Многим промышленно развитым странам не удалось успешно выполнить свои ранние нестрогие обязательства по достижению к 2000 уровня выбросов 1990-го года; на практике во многих из них выбросы даже возросли по сравнению с 1990 г. Поэтому Киотский протокол устанавливает новую цель: 30% от уровня выбросов, который можно ожидать к 2010 г. в случае отсутствия мер по контролю за выбросами.

Одним из крупнейших источников парниковых газов является энергетика – сложный и проблемный сектор. “Повышение энергетической эффективности, будь то на стороне производителя энергии или на стороне конечного потребителя, а также повышение доли использования возобновляемых источников энергии, - это процесс, требующий значительных инвестиций, в частности, в эффективные технологии.” Однако, “существующая законодательная и регулятивная база в этих странах (т.е. в странах с переходной экономикой) не содействует развитию рынка энергетической эффективности и возобновляемых источников.” (Guziová, Maroušek, Neronov, 2000).

С одной стороны, существует ряд положительных результатов. Национальные программы по сокращению выбросов углекислого газа разработаны в наиболее

развитых странах с переходной экономикой; повышена энергетическая эффективность многих форм использования энергии. Разработано и принято законодательство в сфере загрязнения атмосферы, основная цель которого заключается в улучшении локального качества воздуха. В ряде стран налажено перенаправление средств, полученных в форме штрафов за загрязнение, в экологические фонды. В некоторых государствах, где ощущается существенный дефицит собственных запасов ископаемого топлива, повышается доля использования местной гидро-, геотермальной, ветровой энергии и энергии на основе биомассы, что обеспечивает диверсификацию источников энергоснабжения и ведет к сокращению выбросов парниковых газов (Guziova, Maroušek, Neronov, 2000).

### **Источники дополнительной информации**

Секретариат Рамочной конвенции ООН об изменении климата,  
P.O. Box 260124, D-53153 Bonn, Germany  
Тел.: (+49 228) 815-1000; факс: (+49 228) 815-1999;  
E-mail: secretariat@unfccc.int; <http://www.unfccc.int>

## **3.5 Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния**

### **Для чего нужна эта конвенция?**

Прежде чем выпасть в составе осадков, атмосферный загрязнитель может перемещаться на тысячи километров, нанося ущерб многим странам. Трансграничное загрязнение воздуха является одной из основных причин серьезного подкисления среды в Европе и Северной Америке. (Дополнительная информация о подкислении размещена в главе 1/1.3).

### **Какова цель Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния?**

Основная цель конвенции и ее протоколов – защитить здоровье человека и окружающую среду от негативного воздействия загрязнения воздуха за счет ограничения и постепенного сокращения выбросов газообразных загрязнителей в атмосферу.

### **В чем заключаются обязательства сторон конвенции и механизмы содействия ее реализации?**

Конвенция не определяет конкретных обязательств, связанных с выбросами атмосферных загрязнителей, но требует от сторон разработки и реализации национальных программ, политики и стратегий по борьбе с загрязнением воз-

духа. В статье 9 конвенции стороны берут на себя обязательства по продолжению “совместных программ мониторинга и оценки переносов атмосферных загрязнителей на большие расстояния в Европе”.

Реализация конвенции осуществляется за счет принятия и выполнения протоколов, в которых четко определены согласованные задачи по сокращению выбросов. Кроме того, стороны должны применять национальные нормативы выбросов в отношении новых крупных стационарных и передвижных источников выбросов, а также вносить существенные изменения в стационарные источники на основе экономически целесообразных наилучших доступных технологий (НДТ, см. вводный раздел главы 3/6). В отношении крупных существующих источников выбросов стороны обязуются ввести меры по контролю за выбросами.

*Протокол о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков по меньшей мере на 30 процентов (Протокол по сере)* устанавливает задачу как минимум 30-процентного от уровня 1980 г. сокращения к 1993 г. выбросов серы в национальных или трансграничных масштабах. Продолжению усилий по сокращению выбросов серы посвящен *Протокол о дополнительном сокращении выбросов серы (Протокол Осло)*. В рамках этого протокола, в отличие от Протокола по сере, задачи сокращения выбросов диверсифицируются. Соответствующие уровни и временные рамки представлены в Приложении II к Протоколу. Для исполнения обязательств по сокращению выбросов стороны должны использовать наиболее эффективные меры в отношении новых и существующих источников выбросов. Они включают: меры по повышению энергетической эффективности, меры по повышению доли использования возобновляемой энергии, меры по сокращению содержания серы в дизельном и газовом топливе. Каждая сторона должна применять значения максимально допустимых норм в отношении новых и существующих источников.

*Протокол об ограничении выбросов окислов азота* требует от сторон эффективных мер по сокращению своих национальных выбросов этих веществ, с тем чтобы они не превышали уровня выбросов 1987 г. В качестве первого шага стороны должны “заморозить” показатели выбросов окислов азота и их трансграничных перемещений. Стороны также обязуются обеспечить адекватный уровень доступности неэтилированного бензина в течение максимум двух лет после вступления протокола в силу. Приложение I содержит техническое руководство по исполнению протокола.

*Протокол об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков (Протокол по летучим органическим соединениям)* требует от сторон установления контроля за выбросами летучих органических соединений и сокращения их национальных выбросов к 1999 г. по меньшей мере на 30% от уровня 1998 г. или от уровня любого другого года с 1984 по 1990 гг. Среди прочих мер по сокращению выбросов летучих органических соединений предусматривается изменение систем подачи топлива и работы автомобильных заправочных станций.

В центре внимания *Протокола по стойким органическим загрязнителям* – перечень из 16 веществ, которые были определены в соответствии с оговоренными критериями опасности. Среди них 11 пестицидов, 2 химических вещества, исполь-

зующихся в промышленности, 3 побочных продукта/загрязнителя. Протокол предусматривает немедленный запрет на производство и использование некоторых из этих веществ<sup>20</sup>. Другие<sup>21</sup> должны быть выведены из использования на последующих этапах. Протокол включает положения об обращении с отходами веществ, подлежащих запрету. Протокол обязывает стороны сократить выбросы диоксинов, фуранов, полиароматических углеводородов, гексахлорбензола ниже уровня 1990 г. (или любого другого года с 1985 по 1995 гг.).

*Протокол по тяжелым металлам*<sup>22</sup> требует от сторон сокращения их совокупных годовых выбросов тяжелых металлов ниже уровня 1990 г. (или любого другого года с 1985 по 1995 гг.). В центре внимания протокола – три наиболее опасных металла: кадмий, свинец и ртуть. Протокол предусматривает сокращение выбросов из промышленных источников (черной и цветной металлургии), во время процессов сжигания топлива (производства электроэнергии, автомобильного транспорта), а также в процессе сжигания отходов. Протокол также требует от сторон отказа от использования этилированного бензина не позднее шести месяцев со дня вступления его в силу. В протоколе предусмотрены меры по снижению выбросов тяжелых металлов в составе различных товаров (например, ртути в составе аккумуляторов), а также предложено осуществление управленческих мер для других ртутьсодержащих товаров, таких как электронные устройства (термостаты, выключатели), измерительные приборы (термометры, манометры, барометры), люминесцентные лампы, стоматологическая амальгама, пестициды, красители.

*Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном* требует от сторон контроля и сокращения выбросов серы, окислов азота, аммиака и летучих органических соединений в соответствии с предельными нормами и временными рамками, установленными в Приложении II Протокола. Пороговые нормы установлены для 2010 года.

*Протокол к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года, касающийся долгосрочного финансирования совместной программы наблюдения и оценки распространения загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе*, направлен на решение особого спектра вопросов. В частности, он обязывает стороны выделять финансирование для таких мероприятий в рамках конвенции, которые касаются сбора данных по выбросам, измерения качества воздуха и осадков, моделирования распространения атмосферных загрязнителей. В соответствии с протоколом, финансирование должно выделяться ежегодно на обязательной основе и может дополняться добровольными взносами. Таким образом, протокол направлен на три основные сферы деятельности: сбор данных по выбросам диоксида серы, окислов азота и летучих органических соединений, а также других атмосферных загрязнителей; замер качества воздуха и осадков; моделирование распространения загрязнителей в атмосфере. На сегодняшний день в 24 странах ЦВЕ, участвующих в программе, действует около 100 мониторинговых станций. Исполнительный орган утверждает годовой бюджет, представленный

<sup>20</sup> Альдрин, хлордан, хлордекон, дильдрин, эндрин, гексабромбифенил, мирекс и токсафен.

<sup>21</sup> ДДТ, гептахлор, гексахлорбензол, ПХБ

<sup>22</sup> В центре внимания протокола – свинец, ртуть и кадмий.

Руководящим органом протокола не позднее чем за один год до начала финансового года, бюджет которого находится на рассмотрении.

### **Каковы основные достижения конвенции и задачи на будущее?**

Во всех странах-сторонах конвенции, кроме Греции, выбросы серы значительно сократились. В ожидании эффекта мер по контролю можно говорить о снижении выбросов летучих органических соединений; так, например, семь стран уже выполнили установленные для них нормативы сокращения выбросов. Требования протокола по окислам азота были выполнены 17 сторонами из 26 в период с 1994 по 1996 г. Такое же число стран полностью отказалось от использования этилированного бензина. Основными сложностями в исполнении конвенции считаются доступность и стоимость технологий, а также низкая приоритетность исследований. Источник: <http://www.unece.org>.

### **Источники дополнительной информации**

Европейская экономическая комиссия ООН,  
Отдел по окружающей среде и населенным пунктам  
Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland  
Тел. (+41 22) 917 2354; факс: (+41 22) 907 0107;  
E-mail: [air.env@unece.org](mailto:air.env@unece.org); [http://www.unece.org/env/env\\_eb.htm](http://www.unece.org/env/env_eb.htm)

## **3.6 Венская конвенция об охране озонового слоя**

### **Для чего нужна эта конвенция?**

Основной причиной разрушения озонового слоя является деятельность человека, главным образом, производство и использование различных галогенсодержащих углеводородов. Даже если бы выбросы хлорфторуглеродов и бромфторуглеродов полностью прекратились в 1995 г., разрушение озонового слоя продолжалось бы до 2050 г. (Дополнительная информация об истощении озонового слоя содержится в главе 1/1.2).

### **Какова цель Венской конвенции об охране озонового слоя?**

Основная цель конвенции – содействовать защите здоровья человека и окружающей среды от последствий разрушения озонового слоя за счет контроля за производством и использованием озонразрушающих веществ и постепенного отказа от их использования.

## **В чем заключаются обязательства сторон конвенции и механизмы содействия ее реализации?**

Стороны конвенции обязуются предпринимать соответствующие меры для защиты озонового слоя. Среди мер, которые стороны обязуются осуществлять в силу своих способностей и с помощью имеющихся в их распоряжении средств, можно назвать сотрудничество в сфере исследований атмосферного озона, исследования в сфере системных наблюдений, обмен данными и информацией.

Регулятивные меры в отношении использования озонразрушающих веществ были введены с принятием *Монреальского протокола о веществах, разрушающих озоновый слой* и четырех его поправок. Этот набор документов содержит детальный график вывода озонразрушающих веществ из производства и использования, а также меры по контролю за производством, экспортом и импортом озонразрушающих веществ. Все озонразрушающие вещества, на которые распространяется действие протокола, перечислены в приложениях к нему<sup>23</sup>. Протокол принимает во внимание особое положение развивающихся стран и предоставляет им десятилетний льготный период для полного выполнения контрольных мероприятий в соответствии со статьей 2. Вместе с тем, промышленно развитые страны должны были отказаться от производства и использования бромфторуглеродов, хлорфторуглеродов, тетрафторуглерода, метилхлороформа и галогенсодержащих углеводородов к 1993 (производство) и 1995 (использование) годам. Эти же стороны также договорились об отказе от использования бромхлорметана к концу 2001 г., метилбромиды к концу 2004 г. и хлорфторуглеводородов к концу 2030 г.

Кроме того, каждая сторона обязана предоставлять Секретариату конвенции статистические данные по производству, импорту и экспорту озонразрушающих веществ для базового года, для года, в который положения по веществам, рассматриваемым в приложениях протокола, вступили в силу для данной стороны, а также для каждого последующего года.

Для обеспечения финансовой и технической поддержки, включая передачу технологий развивающимся странам, был создан Многосторонний фонд Монреальского протокола, взносы в который поступают от промышленно развитых стран.

## **Каковы основные достижения конвенции и задачи на будущее?**

В результате выполнения конвенции концентрация некоторых озонразрушающих веществ в атмосфере стала сокращаться. Производство и использование хлорфторуглеродов, бромфторуглеродов, тетрафторида углерода и метилхлороформа значительно снизилось в промышленно развитых странах в течение 1990-х годов. Согласованы даты ограничения и отказа от использования хлорфторуглеводородов и метилбромиды. Безвредные для озонового слоя технологии получают все большее распространение в производстве холодильных установок, кондиционеров

<sup>23</sup> <http://www.unep.org/ozone>

воздуха, пенообразующих материалов, аэрозолей, растворителей, препаратов для огнетушения, пестицидов.

### **Источники дополнительной информации**

Секретариат Венской конвенции и Монреальского протокола,  
The Secretariat for the Vienna Convention and the Montreal Protocol,  
P.O. Box 30552 Nairobi, Kenya  
Тел.: (254 2) 62 3885/ 62 3851; Факс: (254 2) 62 3913;  
Центральный email: [ozoneinfo@unep.org](mailto:ozoneinfo@unep.org);  
Секретариат по озону: <http://www.unep.org/ozone>, <http://www.unep.ch/ozone>;  
Многосторонний фонд по реализации Монреальского протокола:  
<http://www.unmfs.org/>; Программа действий по озону ЮНЕП  
“Технологии, отрасли и экономика”: <http://www.uneptie.org/ozonaction.html>;  
Комиссия по технологической и экономической оценке: <http://www.teap.org>

## **3.7 Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке**

### **Для чего нужна эта конвенция?**

В последние десятилетия имеет место значительное разрушение почвенного покрова в результате деятельности человека и изменений в окружающей среде. По данным World Watch Institute более 20 миллиардов тонн верхнего слоя почвы разрушается ежегодно в результате роста населения и неразумного управления земельными ресурсами (Центр “Наше общее будущее”, 1995 г.). Вместе с тем, опустынивание и деградация почв – это не только экологические проблемы. Они также связаны с экономическими и социальными вопросами, существующими во многих странах всех регионов мира (см. главу 1/1.9).

### **Какова цель Конвенции по борьбе с опустыниванием?**

Цель данной конвенции – борьба с опустыниванием и ликвидация последствий засухи в странах, испытывающих серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, посредством эффективных действий на всех уровнях, на принципах международного сотрудничества и партнерских объединений с целью содействия достижению устойчивого развития в затрагиваемых регионах.

### **Каковы основные механизмы реализации данной конвенции?**

Достижение поставленной цели потребует долгосрочных интегрированных стратегий, нацеленных на стимулирование следующих сфер деятельности в затрагива-

емых регионах: повышение продуктивности земельных ресурсов, восстановление, охрана и устойчивое управление земельными и водными ресурсами для улучшения жизненных условий, особенно на уровне сообщества. Реализация конвенции будет осуществляться через национальные программы действий, а также субрегиональные и региональные программы.

Региональное осуществление будет налажено в соответствии с приложениями по региональному осуществлению. На момент принятия конвенция имела четыре таких приложения: для Африки, Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна, а также для Северного Средиземноморья. Недавно принятое пятое приложение отражает интересы стран с переходной экономикой, особенно тех, которые расположены вокруг Аральского моря и вдоль побережья Каспийского моря и которые серьезно страдают в результате процессов разрушения почвенного покрова и деградации земельных ресурсов. Приложение V нацелено, главным образом, на меры по охране почв.

Конвенция опирается на существующие двусторонние и многосторонние финансовые механизмы в финансировании проектов по борьбе с опустыниванием и деградацией земель. С октября 2002 г. средства Глобального экологического фонда доступны для финансирования проектов, направленных на решение проблемы деградации земель, особенно в случаях, когда опустынивание является одним из нескольких рассматриваемых вопросов.

### **В чем заключаются обязательства сторон?**

Стороны конвенции обязуются использовать интегрированный подход к рассмотрению физических, биологических и социально-экономических аспектов процессов осушения и засухи, в том числе комплексные стратегии по одновременному решению задач искоренения нищеты и борьбы с опустыниванием.

Для выполнения задач конвенции необходимо укрепление сотрудничества в области охраны окружающей среды и земельных ресурсов, в том числе сотрудничества затрагиваемых сторон на субрегиональном, региональном и международном уровнях во взаимодействии с межправительственными организациями.

### **Каковы основные достижения конвенции и задачи на будущее?**

Основными проблемами в области деградации земель в странах с переходной экономикой являются: эрозия почв, подкисление почв, засоление и осолонцевание почв, разрушение физической структуры, в том числе уплотнение почв, а также биологическая деградация почв, вызываемая интенсивным использованием химических веществ и загрязнением. Для решения этих проблем государства должны предпринять ряд мер, в том числе (что не является полным перечнем): изучить возможности финансирования мероприятий по охране почв, особенно в сфере контроля за водной эрозией и подкислением; создать инфраструктуру для улучшения систем управления водными ресурсами в сельском хозяйстве, разработать научные основы органического сельского хозяйства и создать соответствующий

исследовательский институт органического фермерства; создать независимую систему консультирования по вопросам деградации земель и охраны почв в поддержку фермеров и новых землевладельцев. Во вставке 2.8 приводится пример конкретных действий в рамках Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием в одной из стран, испытывающих наиболее острые проблемы с деградацией земель.

### **Вставка 2.8 | Борьба с опустыниванием в Туркменистане**

Туркменистан расположен целиком в зоне центрально-азиатских пустынь. Его природная среда определяется экстремальными климатическими условиями. Северный регион страны частично расположен в зоне экологической катастрофы – деградации Аральского моря. Последствия этого бедствия оказали серьезное негативное воздействие на социально-экономическое развитие всей страны. Территория Дашогуз Велаят расположена именно в этой зоне. Население территории страдает от плохого качества питьевой и оросительной воды, а также от болезней, порождаемых антисанитарными условиями водоснабжения. Правительство страны направляет значительные финансовые и технические средства на решение проблем региона. В 1998 г. Правительство Туркменистана совместно с ПРООН разработало Национальную программу по охране окружающей среды Туркменистана, в которой были определены меры по контролю за опустыниванием. В настоящий момент эта Программа находится в стадии реализации. Вопросы контроля за опустыниванием отражены в планах работы Экологического фонда Туркменистана, Общества охраны природы, неправительственной организации “Катена”, Туркменского географического общества и т.д.

Источник: Report on the implementation of the UNCCD in Turkmenistan, 2000.

### **Источники дополнительной информации**

Секретариат Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке,  
The Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification,  
Martin Luther King Strasse 8, D – 53175 Bonn, Germany  
Тел: (+ 49 228) 8152800; факс: (+ 49 228) 8152899; E-mail: secretariat@unccd.de,  
<http://www.unccd.de>

## **3.8 Конвенция о биологическом разнообразии**

### **Для чего нужна эта конвенция?**

В последние десятилетия увеличились темпы утраты биологического разнообразия. Предыдущие правовые инструменты по охране видов и экосистем носили узкоотраслевой или региональный характер и характеризовались существенными пробелами в предписании действий по обеспечению эффективной охраны. Они также не предусматривали необходимой финансовой и технической помощи. В связи с этим возникла потребность в новом договоре для повышения уровня обязательств по сохранению биоразнообразия, описания всех процессов и меро-

приятий, которые имеют или могут иметь существенное значение для сохранения и устойчивого использования биоразнообразия, а также для пропорционального распределения внимания между биологически богатым, но менее развитым югом и биологически бедным промышленно развитым севером.

### **Каковы основные цели Конвенции о биологическом разнообразии и Картахенского протокола?**

Основные цели Конвенции заключаются в следующем:

- охрана биологического разнообразия;
- устойчивое использование его компонентов;
- равное и справедливое распределение благ, связанных с использованием генетических ресурсов.

### **Каковы основные механизмы реализации конвенции?**

Ключевым принципом реализации конвенции является экосистемный подход. Вместе с тем, конвенция, являясь рамочным соглашением, позволяет странам по их усмотрению определять пути и методы реализации ее положений. Для этой цели стороны обязуются разработать национальные стратегии, содержащие меры для достижения целей конвенции и интеграции их в соответствующие отраслевые планы, стратегии и программы.

Механизм посредничества был создан для содействия научному и техническому сотрудничеству и обмену информацией по всем аспектам Конвенции о биологическом разнообразии, а также для помощи странам в ее осуществлении. Финансовым механизмом конвенции, посредством которого уполномоченные страны могут получить поддержку для ее реализации, является Глобальный экологический фонд (см. главу 4/10).

Конференция Сторон конвенции может учреждать вспомогательные органы. Один из таких органов был учрежден уже при разработке конвенции – Вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям, который обеспечивает научную и техническую оценку состояния биоразнообразия, выявляет наиболее прогрессивные технологии и “know-how” в сфере охраны и устойчивого использования биоразнообразия и т.д. Конференция Сторон может также принимать протоколы к конвенции, направленные на решение конкретных проблем.

Предметом Картахенского протокола по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии (также называемого *Протокол по биобезопасности*) являются потенциальные угрозы биоразнообразию, связанные с живыми измененными организмами – продуктами современных биотехнологий. Конкретная цель Протокола по биобезопасности “заключается в содействии обеспечению надлежащего уровня защиты в области безопасной передачи, обработки и использования живых измененных организмов, являющихся результатом применения современной биотехнологии и способных оказать неблагоприятное воздействие

на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, с учетом также рисков для здоровья человека...”

2

Протокол по биобезопасности описывает процедуру заблаговременного информированного согласия, которая должна использоваться, прежде чем будет осуществлено первое трансграничное перемещение живых измененных организмов для целей намеренного интродуцирования в окружающую среду импортируемой страны, являющейся стороной протокола. В соответствии с процедурой, экспортирующая сторона должна представить импортируемой стране детальное письменное описание живого измененного организма заблаговременно до его отправки. Импортер должен подтвердить получение такой информации в течение 90 дней, а затем дать однозначную санкцию на поставку живых измененных организмов в течение 270 дней или же представить причины отказа от импорта. Назначение данной процедуры заключается в том, чтобы дать возможность стране-получателю оценить угрозы, которые могут быть связаны с живыми измененными организмами, прежде чем будет дано согласие на их импорт.

Вместе с тем, ряд действий по перемещению живых измененных организмов (ЖИО) исключен из действия процедуры, в том числе: транзит ЖИО, транспортировка ЖИО для использования в ограниченных масштабах, а также транспортировка ЖИО для использования в качестве прямых объектов питания, корма или для переработки.

### **В чем заключаются обязательства сторон Конвенции о биоразнообразии?**

Каждая сторона обязуется выявлять и осуществлять мониторинг компонентов биологического разнообразия, важных для его охраны и устойчивого использования, а также выявлять и контролировать процессы и действия, которые оказывают или могут оказывать негативное воздействие на биологическое разнообразие или устойчивое использование его компонентов, в том числе, например, контроль за чужеродными видами.

Особое внимание уделяется охране *in-situ* (т.е. в ареале обитания). Широкий круг соответствующих обязательств сторон включает в себя: разработку и управление системой охраняемых территорий; поддержание жизнеспособных популяций в их естественной среде; восстановление деградированных экосистем и содействие в восстановлении угрожаемых видов; уважение, сохранение и поддержание знаний, новаторских подходов и практик местных сообществ; содействие равному распределению благ, связанных с использованием таких знаний и практик.

В дополнение к охране *in-situ* осуществляется охрана *ex-situ*.<sup>24</sup> Участие общественности должно поощряться во всех сферах действия конвенции, особенно в вопросах оценки воздействия на окружающую среду проектов развития, угрожающих биологическому разнообразию. Кроме того, стороны должны разработать системы

<sup>24</sup> Охрана *in-situ* – природоохранные мероприятия, осуществляющиеся непосредственно на территории обитания природного объекта, например, вида. Охрана *ex-situ* – природоохранные мероприятия вне места обитания природного объекта, т.е. в условиях, созданных специально для природоохранных целей.

мер, стимулирующие охрану и устойчивое использование компонентов биологического разнообразия.

Отношения между сторонами в вопросах создания условий для содействия доступу к генетическим ресурсам и технологиям, а также в сфере содействия сотрудничеству по научным и информационным вопросам посредством механизма посредничества, регулируются статьями 15-19, которые направлены, в первую очередь, на поддержку реализации третьей цели конвенции.

В соответствии со статьей 20, промышленно развитые страны обязуются “предоставлять новые и дополнительные финансовые ресурсы для обеспечения возможностей развивающихся стран-Сторон Конвенции в покрытии оговоренных дополнительных издержек”, связанных с реализацией обязательств Конвенции о биологическом разнообразии.

### **Каковы основные достижения данной конвенции и задачи на будущее?**

На международном уровне не существует сомнения в том, что основным достижением Конвенции о биологическом разнообразии стало принятие Протокола по биобезопасности.

Для выполнения своих обязательств по конвенции стороны приступили к реализации ряда подготовительных мер, в том числе инвентаризации и анализу базовой ситуации, сбору и анализу существующей информации, анализу политики, разработке национальных стратегий и планов действий. Так, “в Эстонии в выполнение конвенции вовлечены 10 отраслевых рабочих групп в сферах, в которых охрана биоразнообразия имеет важное значение (лесное, рыбное, сельское хозяйство, транспорт, промышленность, туризм, охрана природы, образование, биологические ресурсы и биотехнологии, ландшафты)” (Источник: Kulvik, M., 2000: “Assessment of capacity development needs at the Estonian national level to meet objectives of the Biodiversity Convention.”)

Значительных успехов удалось добиться в охране *in-situ*, особенно в Европе. Традиционная концепция охраны изолированных территорий сегодня заменена на новый подход по созданию экологических сетей, т.е. физических сетей, объединяющих ключевые экологически значимые элементы ландшафта, в том числе охраняемые территории, с помощью экологических коридоров.

### **Источники дополнительной информации**

Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии  
The Secretariat of the Convention on Biological Diversity, World Trade Centre,  
393 St Jacques Street, Office 300, Montréal, Quebec, Canada H2Y 1N9  
Тел: (+1 514) 288 2220; факс: (+1 514) 288 6588;  
E-mail: secretariat@biodiv.org, <http://www.biodiv.org>

### 3.9 Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция)

#### Для чего нужна эта конвенция?

Впервые о необходимости конвенции о водно-болотных угодьях было заявлено в 1963 г., когда возникло понимание того, что европейские водно-болотные территории подвержены стремительной деградации. В то время водно-болотные угодья рассматривались, главным образом, как местобитания водоплавающих птиц. С течением времени их стали ценить также за их “продукты”, функцию хранения воды, роль в поддержании биоразнообразия, контроле за паводками, функцию пополнения грунтовых водных запасов, стабилизации береговой линии, защиты от ураганов, задержание осадков и биогенных элементов, смягчение последствий изменения климата, а также рекреационные и культурные функции. Таким образом, потребность в их охране значительно возросла.

#### Какова цель Рамсарской конвенции?

Основная цель Рамсарской конвенции – охрана и разумное использование<sup>25</sup> водно-болотных угодий.<sup>26</sup> Понятие “водно-болотные угодья” получило достаточно широкое определение, в связи с тем, что действие конвенции распространяется на самые разнообразные водно-болотные объекты стран-участниц.

#### Каковы основные механизмы реализации конвенции?

Механизмы осуществления Конвенции основаны на следующих конкретных инструментах:

- *Список рамсарских угодий*, содержащий, по состоянию на 7 ноября 2002 г., 1224 водно-болотных угодья общей площадью 105,8 миллионов гектар. Водно-болотные угодья вносятся в Рамсарский список по восьми критериям (с учетом особенностей непосредственно водно-болотного угодья, обитающих на нем водоплавающих видов птиц и рыб);
- *Реестр Монтрё* – реестр водно-болотных угодий из Рамсарского списка, где произошли, происходят или могут произойти изменения экологического характера в результате деятельности человека; на сегодняшний день в реестр включено 59 водно-болотных угодий (по состоянию на ноябрь 2001 г.).

<sup>25</sup> Использование водно-болотных угодий означает “их устойчивое использование на благо человечества такими методами, которые совместимы с поддержанием природных экосистем”. (Руководящие принципы 1990 и 1993 гг.).

<sup>26</sup> В соответствии со статьей 1 “под водно-болотными угодьями понимаются районы болот, фенот, торфяных угодий или водоемов - естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров.”

- *База данных по рамсарским угодьям*, администратором которой является Wetlands International (неправительственная организация, штаб-квартира которой находится в Вагенинге, Нидерланды);
- действия по повышению общественного сознания, в том числе празднование Всемирного дня водно-болотных угодий (2 февраля, день принятия Рамсарской конвенции), вручение награды за охрану водно-болотных угодий (с 1999 г.) с целью поощрения вклада людей, организаций и правительств в охрану и разумное использование водно-болотных угодий;
- *Фонд малых грантов Рамсарской конвенции* (см. вставку 2.9).

### **Вставка 2.9 | Рамсарский фонд малых грантов**

С 1991 г. Рамсарский фонд малых грантов выделяет помощь на охрану и разумное использование водно-болотных угодий в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. По состоянию на 2001 г. 4416029 швейцарских франков было выделено на реализацию 137 проектов в 75 странах. Фонд представляет собой конкретный пример международного содействия (и прямой поддержки в рамках Рамсарской конвенции) странам с ограниченными возможностями в финансировании проектов по охране и разумному использованию болот, а также странам, где существует нехватка общей политической поддержки данного вопроса. Проекты отбираются ежегодно и имеют хорошие шансы на прохождение, если они соответствуют установленным на текущий момент критериям и отражают национальные приоритеты. В целом, фонд финансирует достаточно широкий спектр мероприятий.

Источник: <http://www.ramsar.org>

### **В чем заключаются обязательства сторон?**

Стороны Рамсарской конвенции обязуются:

- назначить по меньшей мере одно водно-болотное угодье для включения в Рамсарский список; содействовать охране таких территорий, а в случае значительного сокращения их размеров – созданию адекватной замены таких территорий; информировать Бюро конвенции о любых изменениях экологического характера на любой территории Рамсарского списка;
- интегрировать охрану водно-болотных угодий Рамсарского списка в национальные планы землепользования;
- разумно использовать, в силу возможностей, все водно-болотные угодья (не только рамсарские);
- создавать охраняемые территории на водно-болотных угодьях (независимо от того, являются ли они рамсарскими, или нет) и наладить их эффективный менеджмент;
- участвовать в совещаниях Конференции Сторон и представлять трехгодичные национальные отчеты;
- содействовать исследованиям, обмену информацией и печати публикаций по водно-болотным угодьям, их фауне и флоре, а также обучению специалистов;

- проводить консультации с другими сторонами относительно осуществления Рамсарской конвенции, особенно что касается трансграничных водно-болотных угодий, совместных водных систем и общих видов.

### Каковы основные достижения конвенции и задачи на будущее?

Рамсарская конвенция заложила основы национальных действий и международного сотрудничества в области охраны и разумного использования водно-болотных угодий и их ресурсов. В настоящее время (по состоянию на 7 ноября 2002 г.) 133 государства – стороны Рамсарской конвенции – провели инвентаризацию своих водно-болотных угодий и определении свыше тысячи территорий в качестве международно значимых, достойных внимания мирового сообщества и соответствующего уровня контроля и мониторинга.

Трехгодичные национальные отчеты служат для оценки реального состояния всех типов водно-болотных угодий с особым вниманием как к успехам, так и к проблемам в их использовании. Стороны имеют доступ к информационным (базе данных по водно-болотным угодьям, справочным материалам и другим изданиям) и финансовым ресурсам. В рамках Рамсарской конвенции был издан целый ряд публикаций. Особый интерес представляют девять публикаций, посвященных общепризнанным руководящим принципам охраны и разумного использования водно-болотных угодий.

#### Вставка 2.10 | Восстановление поймы реки Моравы

Примеры успешной реализации положений Рамсарской конвенции можно найти среди проектов, поддержанных Рамсарским фондом малых грантов. Так, в 1997 г. этот фонд выделил 35 тысяч швейцарских франков на проект по реке Моравы (Словацкая Республика), направленный на восстановление болот, расположенных в пойме реки. Восстановление двух небольших водно-болотных территорий позволило улучшить качество и масштабы мест обитания птиц, особенно в гнездовой период.

Источник: <http://www.ramsar.org>, Ministry of the Environment of the Slovak Republic.

В некоторых случаях сторонам не удастся успешно выполнять условия Рамсарской конвенции по причине нехватки финансирования, отсутствия или низкой эффективности национальной политики, а также в силу того, что охрана водно-болотных территорий предполагает сотрудничество по широкому кругу вопросов, чего не всегда удается достичь. Национальная политика по охране водно-болотных угодий очень часто характеризуется слишком завышенными целями и отсутствием интеграции в политику других отраслей.

#### Источники дополнительной информации

Бюро Рамсарской конвенции  
Ramsar Convention Bureau, Rue Mauverney 28, CH - 1196 Gland, Switzerland  
Тел.: (+41 22) 999 0170; факс: (+41 22) 999 0169, E-mail: [ramsar@ramsar.org](mailto:ramsar@ramsar.org);  
<http://www.ramsar.org>

### 3.10 Конвенция об охране дикой фауны и флоры природных сред обитания в Европе (Бернская конвенция)

#### Для чего нужна эта конвенция?

Принятие конвенции стало отражением сокращения популяций многих видов дикой флоры и фауны Европы. Причины этого сокращения многочисленны и включают, среди прочего, чрезмерную охоту и рыболовство, а также утрату и деградацию местообитаний.

#### Какова цель Бернской конвенции?

Цель Бернской конвенции заключается в охране диких видов флоры и фауны, в том числе их естественных сред обитания, посредством международного сотрудничества между странами и поддержки национальных мер. Конвенция также призвана наладить методы контроля за уничтожением и другими формами эксплуатации флоры и фауны (см. вставку 2.11). Особое внимание уделяется уязвимым видам, в том числе мигрирующим (именно по этой причине поощрялось участие в конвенции стран африканского континента).

#### Каковы основные механизмы реализации конвенции?

Следуя статьям основного текста и приложений, которые регулярно корректируются, Бернская конвенция является гибким инструментом, оговаривающим возможность “соответствующих действий” для общей цели.

#### Вставка 2.11 | Приложения к Бернской конвенции

В Приложении I (строго охраняющиеся виды флоры) представлено 703 вида растений, требующих специальных мер охраны. 657 видов животных перечислено в Приложении II (строго охраняющиеся виды фауны) и еще 350 видов представлено в Приложении III (охраняемые виды фауны), включая, например, все европейские виды птиц за исключением 12.

Запрету подлежат такие меры воздействия на птиц и млекопитающих, как петли, магнитофонные записи, источники искусственного света, яд, движущийся транспорт и т.д. В отношении рыб пресных водоемов запрещается использование взрывчатых веществ, электричества и ядов. Об этом идет речь в Приложении IV (Запрещенные средства и методы уничтожения, лова и других форм эксплуатации).

Источник: <http://www.nature.int>

Гибкость механизмов осуществления конвенции отражается и в ежегодных совещаниях Постоянного комитета сторон, работе семи экспертных групп (по птицам, крупным плотоядным, правовым аспектам интродуцирования и реинтродуцирования диких видов), а также в активной административной работе Секретариата. Для содействия реализации конвенции принимаются рекомендации, резолюции и руководящие принципы.

Кроме того, Бернская конвенция имеет отдельный инструмент мониторинга - систему делопроизводства по конкретным территориям. Случаи невыполнения обязательств конвенции на конкретной территории направляются в Секретариат и после верификации подаются в Постоянный комитет. Постоянный комитет принимает решение относительно заведения дела (файла) по представленному спорному вопросу. Из более чем 400 жалоб было проанализировано свыше 80 случаев невыполнения конвенции. В настоящее время открыто всего 2 файла (см. вставку 2.12).

Становясь членом Бернской конвенции, стороны имеют право сделать одну или более оговорок в отношении видов, представленных в Приложении I, II и III, а также в отношении средств эксплуатации, перечисленных в Приложении IV. Они также имеют право принять более жесткие ограничения.

### **В чем заключаются обязательства сторон?**

Стороны Бернской конвенции имеют общее обязательство по принятию мер для защиты диких видов флоры и фауны, в том числе их естественной среды обитания, посредством следующих действий:

- содействие разработке национальной политики в области охраны видов, включая правовые и административные инструменты;
- интеграция природоохранных интересов в региональную политику и меры по сокращению выбросов;
- участие в образовательном и информационном обмене.

Если конкретизировать, то обязательства по конвенции предполагают следующее: регулирование внутренней торговли угрожаемыми видами (внешняя торговля является предметом Конвенции по международной торговле угрожаемыми видами дикой фауны и флоры, CITES); особое внимание к видам строгой охраны; запрет на владение и торговлю видами фауны; запрет на отдельные средства и методы уничтожения. Использование видов фауны допускается в исключительных случаях, перечисленных в статье 8 Бернской конвенции. Стороны также обязуются: координировать свои действия и сотрудничать в области исследований во всех случаях, когда такое сотрудничество будет способствовать повышению эффективности конвенции; поддерживать реинтродуцирование аборигенных видов и строго контролировать интродуцирование неаборигенных видов; участвовать в работе Постоянного комитета; предоставлять информацию о любых происходящих изменениях; предоставлять двухгодичные отчеты о политике в области охраны природы и по всем исключениям, сделанным в соответствии со статьей 9 Бернской конвенции.

### **Каковы основные достижения конвенции и задачи на будущее?**

Бернская конвенция является основой комплексной охраны европейской, а также африканской дикой природы. И хотя Европейский Союз в дальнейшем разработал

собственное законодательство по охране видов и их местообитаний (Директива по птицам и Директива по местообитаниям, см. главу 2/3.3), Бернская конвенция продолжает оставаться международным инструментом общеевропейского уровня, т.е. ее действие распространяется в том числе и на те страны Европы, которые не входят в Европейский Союз.

Особое внимание уделяется программам по отдельным видам (например, по крупным плотоядным) и объектам, в отношении которых было зафиксировано невыполнение обязательств конвенции. Система делопроизводства призвана выявлять наиболее проблемные территории и рассматривать меры, предпринимаемые сторонами по улучшению обстановки на таких территориях.

### **Вставка 2.12 | Пример реализации Бернской конвенции**

Одним из конкретных примеров действий в рамках конвенции является учреждение Изумрудной сети территорий особого природоохранного интереса. Изумрудная сеть является крайне важным проектом для будущих членов Европейского Союза, поскольку модель Стандартной формы территории (с помощью которой заполняются данные по конкретной территории) совместима с моделью формы, используемой в сети NATURA 2000 (учрежденной в рамках законодательства Европейского Союза, см. главу 2/3.3.).

Другим примером осуществления Бернской конвенции, на сегодняшний день только частично успешным, является открытие файла по греческому острову Закинмос. На острове существуют проблемы с охраной головастой морской черепахи каретты (*Caretta caretta*) в заливе Лаганас. Исследования, проводящиеся с 1982 г., показывают, что на острове Закиннос находится самое крупное скопление этого вида морских черепах. На шести пляжах общей протяженностью 5 км этот вид ежегодно строит 1300 гнезд. В последние 18 лет Закиннос превратился в крупный туристический курорт (свыше 320 тыс. туристов в 1998 г., около половины из них посетили именно данный залив). Кампании, проводимые на местах, а также международное давление в рамках Бернской конвенции вынудили Правительство Греции принять ряд мер по сокращению угроз для воспроизводства этого вида черепах. Эти меры включают мониторинг гнездования, специальные меры на пляжных зонах (охрана, запрет незаконных объектов туристического обслуживания), информационную кампанию среди туристов и создание национального парка. Поскольку на сегодняшний день эти меры не достигли желаемого результата, Закиннос остается "открытым файлом" в повестке дня Бернской конвенции.

Источник: Bern Convention Standing Committee documents, 1998 and 2000.

### **Источники дополнительной информации**

Секретариат Бернской конвенции, Совет Европы,  
The Secretariat of the Bern Convention, Council of Europe,  
F-670 75 Strasbourg - Cedex, France  
Тел.: (+333) 88 41 22 51 или 88 41 30 18; факс (+333) 88 41 27 15;  
E-mail: eladio.fernandez-galiano@coe.int or katia.skripnichenko@coe.int;  
<http://www.nature.coe.int>.