

Руководство по разработке национального законодательства в целях осуществления Роттердамской конвенции

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Как пользоваться настоящим Руководством?	5
I. ОБЗОР РОТТЕРДАМСКОЙ КОНВЕНЦИИ	6
A. Правовой статус	6
B. Цель	6
C. Обязательства	6
D. Ратификация	11
II. ДРУГИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ИНТЕГРАЦИИ	12
A. Международный кодекс поведения в области распределения и использования пестицидов ФАО	12
B. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ)	14
C. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением	16
D. Другие международные документы	16
E. Инициативы по созданию потенциала	17
III. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ И ПЕСТИЦИДОВ	19
A. Особенности правовых традиций разных стран	19
B. Основы эффективного законодательства	19
(1) Национальные обстоятельства и существующая нормативно-правовая база	19
(2) Верховенство закона и вопросы, касающиеся потенциала	20
(3) Структура и оформление законов, ясность	21
(4) Основные концепции и принципы в сфере природоохранного законодательства	22
(5) Международные документы в области регулирования химических веществ	23
(6) Институциональные основы	23
C. Возможные элементы национального законодательства о химических веществах	25
(1) Цели, приоритеты и надлежащий уровень защиты	25
(2) Пестициды в сопоставлении с химическими веществами	26
(3) Регламентационные и прочие инструменты: пестициды	26

(4) Регламентационные и прочие инструменты: другие химические вещества	30
(5) Органы, отвечающие за регулирование химических веществ	33
(6) Обеспечение участия гражданского общества	35

IV. ВЫПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДОГОВОРАМ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

A. Роль и значение законодательства по осуществлению	37
B. Структура и оформление законов по осуществлению	38
C. Сотрудничество на региональном уровне	39

V. ВЫПОЛНЕНИЕ КОНКРЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО РОТТЕРДАМСКОЙ КОНВЕНЦИИ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

A. Цели (статья 1)	41
B. Определения и сфера действия Конвенции (статьи 2 и 3)	41
C. Обязательства, связанные с выполнением административных функций (статья 4)	43
D. Обязательства в отношении уведомлений об окончательных регламентационных постановлениях (статья 5)	45
E. Предложения, касающиеся включения особо опасных пестицидных составов (статья 6)	46
F. Обязательства в отношении импорта (статья 10)	48
G. Обязательства в отношении экспорта (статья 11)	51
H. Обязательства в отношении уведомления об экспорте и сопроводительной информации при экспорте химических веществ (статьи 12 и 13)	54
I. Обязательства по обмену информацией и осуществлению Конвенции (статьи 14 и 15)	56
J. Обязательства, касающиеся отечественного производства для внутреннего использования, импорт из любого источника (статья 10.9)	57
K. Обязательства, касающиеся технической помощи	58

VI. МЕТОДЫ СОДЕЙСТВИЯ СОБЛЮДЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 - Библиография	62
-----------------------------	----

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее Руководство было подготовлено в качестве справочного документа и вспомогательного материала для содействия разработке национального законодательства о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (далее «Роттердамская конвенция»). Оно может использоваться в качестве:

отдельно взятого справочного и вспомогательного материала для оказания технической помощи в деле осуществления Роттердамской конвенции; дополнительного документа, содействующего реализации иных инициатив по оказанию технической помощи в области регулирования химических веществ и служащего обеспечению соответствующего освещения вопросов, касающихся Роттердамской конвенции.

Данное Руководство предназначено для использования странами, являющимися Сторонами Роттердамской конвенции или намеревающимися стать ими. Оно было подготовлено в первую очередь для должностных лиц и экспертов, занимающихся разработкой нормативно-правовых актов в области осуществления Роттердамской конвенции, а также в целях укрепления основ для ее осуществления. Сюда относятся советники по правовым вопросам, инспектора, сотрудники таможенных органов, сотрудники правоохранительных органов, эксперты по техническим вопросам из соответствующих министерств (например, министерства образования, сельского хозяйства, здравоохранения, торговли/таможни), законодатели, судьи и заинтересованные субъекты.

Руководство предлагает возможные меры по осуществлению Роттердамской конвенции в контексте национального законодательства в области регулирования пестицидов и химических веществ. Оно также включает в себя предложения о возможностях объединения этих мер с осуществлением других международных документов в области химических веществ в целях содействия комплексному подходу, основанному на различных справочных и вспомогательных материалах, перечисленных в приложении I.

Гибкий характер настоящего Руководства позволяет сочетать его с различными правовыми подходами в области регулирования химических веществ в целях содействия странам в процессе принятия мер по осуществлению Конвенции с учетом условий, традиций и приоритетов, присущих данной стране. Для стимулирования обмена идеями предлагается ряд вопросов. Весь текст разбит на шесть основных частей:

Часть I - Обзор Роттердамской конвенции. В этом разделе даётся общий обзор основных обязательств и положений Конвенции.

Часть II - Другие важные международные документы и возможности интеграции. Эта раздел содержит обзор других документов в области регулирования химических веществ, включая Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях, Базельскую конвенцию о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Международный кодекс поведения в области распределения и использования пестицидов ФАО. Здесь также оговариваются возможности осуществления Роттердамской конвенции совместно с вышеназванными документами.

Часть III - Национальное законодательство в области химических веществ. В этом разделе определены основные аспекты эффективного национального законодательства в области химических веществ и пестицидов, а также ключевые элементы, которые могут быть введены в такое законодательство. Тем самым закладывается основа для более подробного руководства по выполнению обязательств по Роттердамской конвенции, представленного в частях IV и V. В раздел включены вопросы, фокусирующие внимание на конкретных темах.

Часть IV - Наблюдения о применении национального законодательства для обеспечения выполнения обязательств по международным договорам. В этом разделе рассматриваются роль и значение национального законодательства в осуществлении международных договоров и подчеркивается необходимость адаптировать принимаемые меры к правовой ситуации и традициям разных стран. Отмечаются различные методы включения обязательств по договорам в национальное законодательство и рассматриваются вопросы, касающиеся структуры и оформления таких законов.

Часть V - Выполнение конкретных обязательств по Роттердамской конвенции в рамках национального законодательства. В этом разделе представлено руководство по конкретным элементам, которые могут быть включены в национальное законодательство с целью осуществления Роттердамской конвенции. Освещение этих вопросов разделено на части в соответствии с различными видами обязательств, вытекающими из Конвенции. Затрагивается и вопрос об институциональных основах, необходимых для осуществления Конвенции на национальном уровне, и предлагаются варианты возможных решений практических проблем и реальных жизненных ситуаций.

Часть VI - Методы содействия соблюдению национального законодательства по осуществлению. В этом разделе предлагается руководство по подходам и мерам, содействующим соблюдению законодательства по осуществлению Конвенции на национальном уровне.

Как пользоваться настоящим Руководством?

Шесть частей данного Руководства можно рассматривать как по отдельности, так и как единое целое. Должностным лицам, экспертам и иным заинтересованным лицам предлагается при рассмотрении мер по укреплению законодательства по осуществлению Конвенции придерживаться следующего порядка:

- **Этап 1:** ознакомиться с основной информацией о Роттердамской конвенции и других международных документах, изложенной в частях I и II. Этот обзор направлен на то, чтобы создать базу для более конкретного рассмотрения национального законодательства по осуществлению.
- **Этап 2:** рассмотреть и определить основные элементы национального законодательства в области химических веществ и пестицидов, основываясь на руководстве и информации, представленных в части III. Цель – определить правовой контекст, в рамках которого могут выполняться обязательства по Конвенции, и выделить те элементы национального законодательства, которые будут важны для осуществления и соблюдения положений Конвенции. В целях стимулирования диалога на национальном уровне и определения потребностей страны предлагается ряд вопросов для обсуждения.
- **Этап 3:** рассмотреть возможности осуществления договоров в рамках национального законодательства. В части IV приводятся общие наблюдения на эту тему и поясняется, почему простое включение положений Роттердамской конвенции в национальное законодательство может оказаться недостаточным. Кроме того, в части IV представлены предложения относительно структуры законов по осуществлению.
- **Этап 4:** рассмотреть и определить возможности совершенствования национального законодательства по выполнению каждого отдельного обязательства по Роттердамской конвенции. В этой связи в части V предлагаются конкретные элементы, которые могут быть включены в национальное законодательство, а в части VI представлено руководство по возможностям содействия соблюдению этих законов.

I. ОБЗОР РОТТЕРДАМСКОЙ КОНВЕНЦИИ

А. Правовой статус

Роттердамская конвенция – относительно новый международный договор в области регулирования химических веществ. Она была открыта для подписания в сентябре 1998 года на Конференции полномочных представителей в Роттердаме, Нидерландах, и вступила в силу 24 февраля 2004 года после сдачи на хранение пятидесятого документа о ратификации. На момент открытия первой Конференции Сторон в сентябре 2004 года насчитывалось 73 Стороны-участницы Конвенции.

В период с сентября 1998 года по февраль 2004 года Роттердамская конвенция действовала на основе «временных механизмов», установленных в 1998 году на Конференции в Роттердаме. Чтобы продолжить применение существующей добровольной процедуры предварительного обоснованного согласия (ПОС) в отношении международной торговли отдельными опасными химическими веществами, были разработаны временные механизмы. Они были изменены с целью включения новых аспектов, введенных Конвенцией, и с целью создания основы для эффективного функционирования Конвенции после ее вступления в силу.

В. Цель

Цель настоящей Конвенции - способствовать обеспечению общей ответственности и совместным усилиям Сторон в международной торговле отдельными опасными химическими веществами для охраны здоровья человека и окружающей среды от потенциально вредного воздействия и содействия их экологически обоснованному использованию путем облегчения обмена информацией об их свойствах, закрепления положений об осуществлении на национальном уровне процесса принятия решений, касающихся их импорта и экспорта, и распространения этих решений среди Сторон (статья 1).

Другими словами, Конвенция предлагает странам «систему раннего предупреждения» для того, чтобы помочь им защитить себя от воздействия определенных химических веществ, являющихся объектами международной торговли. Как более подробно изложено в части II настоящего Руководства, Конвенция разработана в дополнение к другим международным документам и сосредотачивается именно на международной торговле - одним из ключевых элементов жизненного цикла химических веществ.

С. Обязательства

В Конвенции описаны различные механизмы и обязательства для достижения вышеназванной цели. Некоторые из них касаются функционирования Конвенции на международном уровне, в частности, роли секретариата в процедуре включения новых химических веществ в Конвенцию. Другие представляют собой обязательства, которые должны выполняться Сторонами, например, требование назначить национальные органы (ННО), уведомлять об окончательных регламентационных постановлениях, представлять ответы об импорте и т.д. Ниже приводится обзор механизмов и обязательств Конвенции.

(1) Сфера действия и определения

Как изложено в положениях Конвенции о сфере ее действия и определениях, Конвенция применяется в отношении двух видов химических веществ.¹ Первый вид – «запрещенные или строго ограниченные химические вещества». Это промышленные химикаты или пестициды, которые были запрещены или строго ограничены в применении на национальном уровне окончательным регламентационным постановлением в целях охраны здоровья человека или окружающей среды.² Второй вид – это «особо опасные пестицидные составы». Такие пестицидные составы влекут за собой серьезные последствия для здоровья человека или окружающей среды в условиях их использования в развивающихся странах или в странах с переходной экономикой.³ В Конвенции также указаны вещества, в отношении которых она не применяется.⁴

(2) Включение химических веществ (и процедура уведомления)

Ко времени открытия Конвенции для подписания в Роттердаме в сентябре 1998 года в приложение III входило 27 химических веществ, из которых 17 подпадали под категорию «пестициды», пять – под «особо опасные пестицидные составы» и еще пять – под «промышленные химикаты». Для получения актуального перечня химических веществ, включенных в приложение III Конвенции, следует обратиться на веб-сайт Конвенции: www.pic.int.

Конвенцией установлены специальные процедуры и критерии для включения в нее новых химических веществ. В отношении «запрещенных или строго ограниченных химических веществ» и «особо опасных пестицидных составов» действуют различные процедуры, как и описано ниже.

Процедуры включения в Конвенцию запрещенных или строго ограниченных химических веществ. В статье 5 и приложении I описывается процедура включения в Конвенцию «запрещенных или строго ограниченных химических веществ». В соответствии со статьей 5 каждая Сторона, принявшая окончательное регламентационное постановление о запрещении или строгом ограничении химического вещества, направляет секретариату уведомление о таком постановлении. Секретариат определяет, содержит ли уведомление информацию, требуемую в соответствии с приложением I. После того, как секретариат получил два удовлетворяющих по результатам проверки требования по информации об уведомлении относительно конкретного химического вещества от Сторон, представляющих по крайней мере два региона, применяющих процедуру предварительного обоснованного согласия, он направляет их Комитету по рассмотрению химических веществ.⁵ Комитет по рассмотрению химических веществ анализирует информацию и в соответствии с критериями, изложенными в приложении II, вносит Конференции Сторон рекомендацию о том, должно ли рассматриваемое химическое вещество подпадать под процедуру предварительного обоснованного согласия.

¹ Понятие «химическое вещество» охватывает две категории: промышленные химикаты и пестициды, в том числе особо опасные пестицидные составы.

² См. статью 3 (Сфера действия) и статью 2 (Определения).

³ Там же.

⁴ Не входят в сферу действия Конвенции следующие вещества: наркотические средства и психотропные вещества; радиоактивные материалы; отходы; химическое оружие; фармацевтические препараты, включая лекарства для людей и ветеринарные средства; химические вещества, используемые в качестве пищевых добавок; химические вещества в объемах, в которых они вряд ли могут оказать неблагоприятное воздействие на здоровье человека или окружающую среду, при условии, что они импортируются для целей проведения исследований или анализа или отдельными лицами для личного пользования в количествах, разумных для такого вида использования (См. статью 3, Сфера действия Конвенции).

⁵ См. статью 5.5. Состав регионов, охватываемых процедурой предварительного обоснованного согласия, определяется Конференцией Сторон. Комитет по рассмотрению химических веществ учреждается Конференцией Сторон в соответствии со статьей 18.

Процедуры включения в Конвенцию особо опасных пестицидных составов. В статье 6 и приложении IV отдельно изложены процедуры в отношении особо опасных пестицидных составов. В соответствии с данными положениями любая Страна, являющаяся развивающейся страной или страной с переходной экономикой и испытывающая проблемы, вызываемые каким-либо особо опасным пестицидным составом при существующих условиях его использования на ее территории, может предложить секретариату включить этот опасный пестицидный состав в приложение III. Секретариат проверяет наличие информации, требуемой в соответствии с частью 1 приложения IV. Если в предложении содержится требуемая информация, секретариат направляет всем Сторонам резюме полученной информации, собирает необходимую дополнительную информацию и после этого направляет предложение и соответствующую информацию Комитету по рассмотрению химических веществ. Комитет по рассмотрению химических веществ рассматривает эту информацию и в соответствии с критериями, определенными в части 3 приложения IV, выносит Конференции Сторон рекомендацию относительно необходимости включения данного состава в рамки процедуры предварительного обоснованного согласия.

Документы для содействия принятию решения. В отношении каждого химического вещества, рекомендованного Комитетом по рассмотрению химических веществ для включения в приложение III, Комитет подготавливает проект документа для содействия принятию решения, содержащий информацию о данном химическом веществе. Проект этого документа совместно с рекомендацией о включении направляются Конференции Сторон (см. статьи 5-7 и 18.6).

Решение о включении, принятое Конференцией сторон. Конференция Сторон принимает окончательное решение о включении какого-либо химического вещества в приложение III в соответствии с процедурой, изложенной в статье 22.5, и о принятии соответствующего документа для содействия принятию решения. Если решено включить химическое вещество в приложение III, необходимо указать, под какую категорию оно подпадает – «пестицида», «промышленного химиката» или «особо опасного пестицидного состава».

(3) Процедура предварительного обоснованного согласия

Конвенция устанавливает процедуру, требующую «предварительного обоснованного согласия» импортирующих Сторон в отношении импорта химических веществ, включенных в приложение III. Она также называется процедура ПОС. Основными обязательствами, касающимися процедуры ПОС, являются:

Распространение документа для содействия принятию решения среди Сторон. После принятия решения о включении химического вещества в приложение III и утверждения соответствующего документа для содействия принятию решения, секретариат незамедлительно распространяет эту информацию среди всех Сторон (см. статью 7.3).

Ответы в отношении импорта. Каждая Страна направляет секретариату не позднее, чем через девять месяцев после даты направления документа для содействия принятию решения, ответ, касающийся осуществления ею (и на каких условиях) импорта данного химического вещества (см. статью 10).

Циркуляр по ПОС. Секретариат один раз в шесть месяцев информирует все Стороны о полученных им ответах путем публикации «Циркуляра по ПОС» (см. статью 10), который, в частности, содержит информацию об уведомлениях об окончательных регламентационных постановлениях в соответствии со статьей 5.4.

Обязательства экспортеров в соответствии с ответами относительно импорта. Каждая Страна принимает соответствующие меры для обеспечения того, чтобы экспортеры выполняли решения, которые содержатся в каждом из таких ответов в соответствии со статьей 10. Предусмотрены также положения о случаях непредставления ответа относительно импорта в указанные сроки (см. статью 11).

(4) Уведомление об экспорте и обмен информацией

Конвенция содержит различные положения об обмене информацией о химических веществах, включенных в приложение III, и других. Основные положения включают:

Уведомление об экспорте. В случае, когда какое-либо химическое вещество, запрещенное или строго ограниченное Страной, экспортируется с ее территории, эта Страна направляет импортирующей Стране уведомление об экспорте, включающее информацию, отраженную в приложении V (см. статью 12.1). Это обязательство утрачивает силу после включения данного химического вещества в приложение III или при определенных других обстоятельствах. Более подробная информация о данном обязательстве представлена в статье 12.2-5.

Сопроводительная информация при экспорте: таможенные коды, маркировка, форма данных, касающихся безопасности. В статье 13 изложены требования по использованию таможенных кодов и маркировки в отношении экспорта химических веществ, включенных в приложение III или охватываемых статьями 12.1 (см. статью 13.1-2). В случае использования химических веществ в профессиональных целях каждая экспортирующая страна должна потребовать, чтобы форма данных, касающаяся безопасности, направлялась каждому импортеру (см. статью 13.4-5). Кроме того, каждая Страна может потребовать, чтобы при экспорте химических веществ, в отношении которых на ее территории действуют требования, касающиеся экологической или медицинской маркировки, соблюдались особые требования в отношении маркировки (см. статью 13.3).

Информация о химических веществах и регламентационных постановлениях. Статья 14 содержит положения об обмене в рамках сферы действия настоящей Конвенции научной, технической и прочей информацией о химических веществах и информацией о внутренних регламентационных мерах, запрещающих или существенно ограничивающих один или несколько видов применения химического вещества.

Инициативы, касающиеся информации, на национальном уровне. Статья 15 описывает меры по осуществлению Конвенции на национальном уровне. Помимо мер, необходимых для осуществления Конвенции, такие меры могут включать создание национальных перечней и баз данных по химическим веществам, а также поощрение инициатив со стороны промышленности в целях содействия химической безопасности. Кроме того, каждая Страна обеспечивает, насколько это практически возможно, доступ общественности к соответствующей информации об обращении с химическими веществами и о принятии мер в случае возникновения аварий, а также о более безопасных для здоровья человека или окружающей среды альтернативах, чем химические вещества, перечисленные в приложении III.

Документы для содействия принятию решения. Подготовка и распространение документов для содействия принятию решения представляет собой ключевой элемент обмена информацией в рамках Конвенции. Документ для содействия принятию решения содержит различную информацию о свойствах соответствующего химического вещества, составляющую основу для окончательных регламентационных постановлений (в случае запрещенных или строго ограниченных химических веществ), информацию о происшествиях, связанных с данным химическим веществом (в случае особо опасных пестицидных составов) и т.д.⁶ Документы для содействия принятию решения, как таковые, направлены на содействие Странам при принятии обоснованных решений о том, импортировать ли и, если да, то на каких условиях,

химические вещества, включенные в приложение III Конвенции и охватываемые процедурой ПОС.

Циркуляр по ПОС. Упомянутый в предыдущем разделе циркуляр по ПОС предлагает Сторонам различную информацию, включая, в частности, информацию об уведомлениях и предложениях в соответствии со статьями 5 и 6.

(5) Отечественное производство

Конвенция содержит важное положение о регулировании отечественного производства химических веществ, включенных в приложение III, касающееся его внутреннего использования. Это положение, а именно статья 10.9(b), а также сопутствующее ему положение, статья 10.9(a), соответствуют положениям о принципах национального режима и режима наибольшего благоприятствования, являющихся частью правил международной торговли.

В частности, в статье 10.9(b) оговаривается, что в случае, если Страна принимает решение не разрешать экспорт химического вещества или разрешить экспорт только на определенных условиях, она должна, если еще не сделала этого, одновременно запретить или установить аналогичные условия для импорта этого химического вещества из любого источника, а также в отношении его отечественного производства для внутреннего использования.

Это положение имеет серьезные последствия для разработки национального законодательства по осуществлению Конвенции. За счет требования в случае ограничений на импорт устанавливать аналогичные условия и в отношении отечественного производства для внутреннего использования сфера действия Конвенции выходит за рамки импорта/экспорта и затрагивает область внутреннего контроля за регулированием отечественного производства.

(6) Техническая помощь

В Конвенции также изложены определенные обязательства и положения, касающиеся технической помощи. В частности, статья 16 призывает к сотрудничеству в расширении технической помощи в интересах осуществления Конвенции и указывает на то, что Стороны, располагающие более совершенными программами регулирования химических веществ, должны оказывать техническую помощь другим Сторонам в деле развития их потенциала в области рационального использования химических веществ на протяжении всего их жизненного цикла. Другие положения призывают секретариат оказывать техническую помощь Сторонам, в том числе в соответствии со статьей 10.3 (содействовать им соответствующим образом при представлении ответов относительно импорта).

Кроме того, такие оперативные элементы Конвенции, как процедура ПОС, по своей сути призваны содействовать странам в принятии обоснованных решений и более эффективных мер в отношении нежелательного или незаконного импорта.

(7) Административные функции, назначенные национальные органы

И в заключение, Конвенция содержит положения, касающиеся выполнения Сторонами их административных функций в рамках Конвенции. В частности, статья 4 гласит, что каждая Страна должна назначить один или несколько национальных органов (ННО), которые были бы уполномочены выступать от ее имени при выполнении административных функций, предусматриваемых Конвенцией, и обеспечить, чтобы такой орган или органы обладали достаточными ресурсами для эффективного выполнения своих задач.

⁶ Согласно статье 7 документ для содействия принятию решения должен как минимум основываться на информации, указанной в приложении I (в случае запрещенных или строго ограниченных химических веществ) или приложении IV (в случае особо опасных пестицидных составов).

D. Ратификация

Секретариатом Роттердамской конвенции ранее был опубликован документ под названием «Какие меры необходимо принять для того, чтобы стать Стороной Конвенции». Этот документ, размещенный на www.pic.int, определяет основные меры, необходимые для того, чтобы стать Стороной Конвенции с учетом различий в конкретных подходах, применяемых на национальном уровне в разных странах. В числе прочего отмечается, что может оказаться необходимым принять законодательные и/или административные меры для того, чтобы стать Стороной Конвенции. Настоящее Руководство представляет собой основу для определения и рассмотрения таких мер.

II. ДРУГИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ИНТЕГРАЦИИ

Помимо Роттердамской конвенции существует ряд других международных документов в области регулирования химических веществ. В общей сложности эти документы содержат основные элементы всеобъемлющей нормативной базы для содействия странам в вопросах эффективного реагирования на риски, связанные с химическими веществами и пестицидами на протяжении всего жизненного цикла. В некоторых случаях в них оговариваются юридические обязательства в отношении определенных категорий химических веществ и пестицидов, вызывающих особую обеспокоенность. Эти документы являются также основой для оказываемой технической помощи.

В процессе разработки и укрепления законодательства по осуществлению Роттердамской конвенции странам рекомендуется рассмотреть возможность осуществления одновременно с Роттердамской конвенцией и иных документов (в которых они являются Договаривающимися Сторонами). Во-первых, эти документы направлены на разрешение схожих проблем и, в совокупности, они обеспечивают более полный подход к вопросу регулирования химических веществ, чем каждый отдельно взятый документ. Во-вторых, разработка нового или пересмотр действующего законодательства по осуществлению международных документов - зачастую непростая задача. Соответственно, иницируя разработку законодательства по осуществлению в области химических веществ и пестицидов, можно добиться существенного повышения эффективности, если воспользоваться комплексным подходом.

Ниже приведен краткий обзор трех документов: Международного кодекса поведения в области распределения и использования пестицидов ФАО, Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях и Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. При этом обращается внимание на то, как можно связать осуществление этих документов с осуществлением Роттердамской конвенции.

А. Международный кодекс поведения в области распределения и использования пестицидов ФАО

Международный кодекс поведения в области распределения и использования пестицидов («Кодекс») Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) с момента его утверждения в 1985 году является основным нормативным документом в области пестицидов. Кодекс устанавливает добровольные стандарты поведения для всех государственных и частных организаций, занимающихся или причастных к распределению и использованию пестицидов, включая правительства, промышленность по производству пестицидов и международные организации. В Кодексе подчеркивается роль неправительственных организаций в процессе контроля и привлечения внимания к случаям отступления от Кодекса.⁷

Кодекс является «предшественником» Роттердамской конвенции. В 1989 году Кодекс был изменен: в него были включены положения о процедуре предварительного обоснованного согласия (ПОС) в области торговли пестицидами. Эти положения и положения, касающиеся химических веществ в измененных Лондонских руководящих принципах ЮНЕП, послужили основой для разработки юридических обязательств по ПОС, которые в настоящее время являются частью Роттердамской конвенции.

⁷ Текст кодекса и дальнейшую информацию см. на www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid/.

В 2002 году Совет ФАО принял пересмотренный и обновленный текст Кодекса. Пересмотренный текст состоит из двенадцати статей и нового приложения, в котором приводятся связанные с Кодексом международные стратегические документы. Последние пересмотры производились с учетом извлеченных из прошлого уроков и накопленного опыта, новых тенденций в этой области и соответствия Кодекса новейшим стандартам в области регулирования пестицидами. При пересмотре были вычеркнуты те разделы Кодекса, которые касались процедуры ПОС, так как в настоящее время они подпадают под действие имеющей обязательную юридическую силу Роттердамской конвенции.

Наличие специального Руководства по разработке национального законодательства в области пестицидов является важной особенностью Кодекса. Так, статья 5 Кодекса (Снижение уровня риска для здоровья человека и окружающей среды) гласит, что правительства должны применять систему регистрации и контроля за пестицидами, регулярно проводить инвентаризацию пестицидов, используемых в стране, и пересматривать методы их применения. Кроме того, правительства призваны осуществлять контроль за воздействием пестицидов на рабочем месте, отравлениями и остатками в продуктах питания, а также создавать центры токсикологической информации и контроля.

В статье 6 Кодекса (Регулирующие и технические требования) приведены особые нормы и руководящие указания, касающиеся создания национальной системы регулирования пестицидов. Среди прочего, речь идет о следующих вопросах:

- **Законодательство.** Правительствам следует разработать необходимое законодательство в области регулирования пестицидов и принять меры для обеспечения эффективного применения этого законодательства с учетом местных условий.
- **Система регистрации.** Правительствам следует разработать систему регистрации пестицидов до их поступления на рынок, основываясь при этом на результатах оценки рисков и управления ими, а также на специальном подходе к анализу равноценных веществ.
- **Процедура перерегистрации.** Правительства следует установить процедуру перерегистрации для обеспечения регулярной инвентаризации пестицидов.
- **Мониторинг/данные.** Правительствам следует обеспечить сбор и хранение данных об импорте, экспорте, производстве, образовании, количестве, качестве и использовании пестицидов для определения возможного воздействия на здоровье человека и окружающую среду и прослеживания новых тенденций.
- **Соблюдение.** Правительствам следует допускать на рынок оборудование для внесения пестицидов и средств личной защиты только в случае их соответствия установленным стандартам.
- **Незаконная торговля.** Правительствам следует выявлять и пресекать незаконную торговлю.

Кроме того, Кодекс содержит положения и руководства по ряду других вопросов, которые необходимо учитывать при разработке национального законодательства, включая: определение понятий, касающихся регулирования химических веществ (статья 2); тестирование пестицидов (статья 4); систему, обеспечивающую соответствие активных компонентов и препаративных форм пестицидов требованиям ФАО и ВОЗ (статья 6); распределение и торговлю (статья 8); обмен информацией (статья 9), маркировку, упаковку, хранение и удаление (статья 10), рекламу (статья 11); мониторинг и обеспечение соблюдения (статья 12).

До пересмотра Кодекса в 2002 году, в него также входили положения об обращении с информацией, защищенной правами собственности. Поскольку в процессе пересмотра не было достигнуто согласия по этому вопросу, пересмотренный текст Кодекса этих положений больше не содержит.

Был разработан ряд руководящих принципов, касающихся усовершенствования положений Кодекса. Особое значение для законодательства по осуществлению среди них имеет документ «Первоначальное внедрение и дальнейшая разработка простой национальной системы регистрации и контроля за пестицидами». Эти и другие руководящие принципы в настоящее время пересматриваются и обновляются Группой экспертов ФАО по Кодексу.⁸

Итак, Кодекс включает в себе и общую структуру управления пестицидами на национальном уровне, и конкретные подходы к национальному законодательству. Из части III настоящего Руководства следует, что они являются фундаментальной основой для осуществления Роттердамской конвенции. Поэтому странам рекомендуется рассматривать Международный кодекс поведения ФАО совместно с мерами для дальнейшей разработки национального законодательства по осуществлению Роттердамской конвенции.

В. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ)

Как и Роттердамская конвенция, Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ) («Стокгольмская конвенция») является относительно новым документом в этой сфере. Переговоры по Конвенции были завершены в декабре 2000 года в Йоханнесбурге, Южной Африке. Договор вступил в силу 17 мая 2004 года.⁹

В Стокгольмской конвенции изложены обязательства по сокращению и/или ликвидации производства и использованию определенных списочных пестицидов и промышленных химикатов, являющихся стойкими органическими загрязнителями (СОЗ). В ней также изложены обязательства в отношении импорта и экспорта этих веществ. В настоящее время в список Конвенции входят десять пестицидов и/или химических веществ: альдрин, хлордан, дильдрин, эндрин, гептахлор, гексахлорбензол, мирекс, токсафен, полихлорированные дифенилы (ПХД) и ДДТ. Они перечислены в приложениях А (Ликвидация) и/или В (Ограничение). Все эти вещества, за исключением эндрина, охватываются и Роттердамской конвенцией.

Стокгольмская конвенция содержит обязательства и положения по сокращению или ликвидации выбросов загрязнителей, имеющих место в результате непреднамеренного образования определенных веществ, в частности, за счет мер по сокращению выбросов и ликвидации их источников, а также применения наилучших имеющихся методов и наилучших видов природоохранной деятельности в этой области. Все эти загрязнители перечислены в приложении С и включают полихлорированные дифенилы (ПХД) и гексахлорбензол (ГХБ) (как непреднамеренные побочные продукты, возникающие в результате неполного сгорания или других реакций), дибензо-п-диоксины и дибензофураны. Конвенция содержит дополнительные положения о запасах и отходах веществ, перечисленных в приложениях, а также механизм, предполагающий включение химических веществ в перечень Конвенции и в будущем.

Стокгольмская и Роттердамская конвенции взаимно дополняют друг друга в своем стремлении бороться с вредом и рисками, связанными с использованием опасных химических веществ и пестицидов. Хотелось бы выделить несколько важных сравнительных элементов:

- **Сфера действия.** Стокгольмская конвенция сосредотачивается на «стойких органических загрязнителях». Она содержит обязательства, касающиеся как преднамеренно произведенных веществ (определенные пестициды и химические вещества), так и непреднамеренных выбросов побочных продуктов (например, диоксины и фураны). Роттердамская конвенция, в свою очередь, применяется

⁸ Эти и другие руководящие принципы размещены на www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid/.

⁹ Текст Стокгольмской конвенции и дальнейшую информацию см. на www.pops.int.

в отношении запрещенных или строго ограниченных на национальном уровне химических веществ и определенных пестицидных составов. Ею не охватываются специальные меры в отношении выброса непреднамеренных побочных продуктов, как в Стокгольмской конвенции.

- **Обязательства в отношении производства и использования.** Стокгольмская конвенция содержит запреты и ограничения в отношении производства и использования химических веществ, перечисленных в приложениях А и В. Роттердамская конвенция обращается в первую очередь к аспектам международной торговли химическими веществами, охватываемой Конвенцией, а не к их производству и использованию. Однако, статья 10.9 Роттердамской конвенции, в которой в случае запрета или ограничения импорта выдвигаются аналогичные запреты и ограничения в отношении отечественного производства, касается также производства и использования.
- **Торговля.** В Роттердамской конвенции содержится множество положений, касающихся торговли химическими веществами, охватываемыми Конвенцией, установления процедуры ПОС и других обязательств, как представлено в части I настоящего Руководства. Стокгольмская конвенция также содержит определенные обязательства, касающиеся торговли. В частности, Конвенция запрещает - кроме как для целей экологически безопасного удаления - экспорт веществ, включенных в приложение А, в отношении которых не действует конкретное исключение в рамках Конвенции (см. статью 3(2)(с) Стокгольмской конвенции). Экспорт веществ, в отношении которых действует конкретное исключение в рамках приложения А или веществ, включенных в приложение В, разрешен только при определенных описанных в Конвенции условиях (см. статью 3(2)(b) Стокгольмской конвенции).
- **Включение новых веществ.** И Стокгольмская, и Роттердамская конвенции содержат механизмы для включения новых химических веществ в их перечни и в будущем. Однако, процедуры и критерии для новых включений значительно различаются. В рамках Стокгольмской конвенции решающими факторами являются уровень стойкости, биоаккумуляции, способность к переносу на большие расстояния и неблагоприятные условия (приложение D Стокгольмской конвенции), характеристика риска (приложение E Стокгольмской конвенции) и информация о социально-экономических соображениях (приложение F Стокгольмской конвенции). Для сравнения - Роттердамская конвенция рассматривает вопрос о том, было ли химическое вещество «запрещено или строго ограничено» двумя или более сторонами из двух «регионов ПОС» или возникли ли проблемы с особо опасным пестицидным составом в условиях его использования в развивающейся стране или в стране с переходной экономикой (см. часть I настоящего Руководства).

Как отмечено выше, хотя между Стокгольмской и Роттердамской конвенциями и существуют серьезные различия, они взаимно дополняют друг друга. Так как процесс включения химических веществ в рамках Роттердамской конвенции частично обусловлен окончательными регламентационными постановлениями Сторон, можно предположить, что по крайней мере некоторые из химических веществ, включенных в Стокгольмскую конвенцию, были предварительно включены в Роттердамскую конвенцию. Многие химические вещества охватываются обеими конвенциями.

В целях обеспечения взаимодополняемости и во избежание дублирования или частичного совпадения важно, чтобы при принятии национальных мер по осуществлению этих двух конвенций при рассмотрении тесно связанных между собой обязательств и процедур обеих конвенций использовался комплексный подход.

С. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением («Базельская конвенция») описывает обязательства по трансграничной перевозке опасных отходов согласно определениям Конвенции. Она также содержит процедуру предварительного согласия, согласно которой государство экспорта отходов химических веществ, охватываемых Конвенцией, не позволяет производителю или экспортеру («уведомителю») производить трансграничную перевозку до тех пор, пока не будут выполнены следующие условия:

- уведомитель получил от импортирующего государства письменное согласие, и
- уведомитель получил от импортирующего государства подтверждение того, что между экспортером и отвечающим за удаление отходов лицом существует договор, в котором оговаривается экологически обоснованное использование этих отходов.¹⁰

В отходы, охватываемые Базельской конвенцией, входят также и отходы, состоящие из или происходящие от химических веществ, включенных в Роттердамскую и Базельскую конвенции, см. статьи 1 и 2 (Сфера действия и Определения), приложение I (Категории веществ, подлежащих регулированию) и приложение III (Перечень опасных свойств). Кроме того, Базельская конвенция содержит специальное положение о незаконном обороте отходов, см. статью 9 (Незаконный оборот). Если экспортер или производитель произвел незаконный оборот, то государство экспорта обязано обеспечить возврат этих отходов на свою территорию или, если это нецелесообразно, удалить их иным способом в соответствии с положениями Конвенции, см. статью 9.2, в которой оговариваются и прочие условия.

Итак, и Базельская, и Роттердамская конвенция во многом дополняют друг друга. Можно рассматривать Базельскую конвенцию как документ, обращаясь к более поздним стадиям жизненного цикла химических веществ, когда они становятся уже отходами. Кроме того, Базельская конвенция применяется к химическим веществам (и отходам), охватываемым Роттердамской и Стокгольмской конвенциями, а также содержит механизмы (например, процедуру ПОС), аналогичные механизмам Роттердамской конвенции.

Вопрос о том, проводить ли осуществление этих документов совместно, в едином национальном законодательном пакете или в отдельности, предстоит, разумеется, решать каждому отдельному государству в зависимости от его обстоятельств и приоритетов. Однако, в целях обеспечения взаимодополняемости и во избежание дублирования или частичного совпадения важно, чтобы при разработке законодательства по осуществлению Роттердамской конвенции была принята во внимание тесная взаимосвязь между этими документами.

Д. Другие международные документы

Существуют и другие международные документы, касающиеся химических веществ и/или пестицидов, например:

- Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, принятый в 1987 году и вступивший в силу в 1989 году (с акцентом на химических веществах, разрушающих озоновый слой), с внесенными в 1990, 1992, 1997 и 1999 годах поправками и согласованиями в 1990, 1992, 1995, 1997 и 1999 годах (дальнейшую информацию см. на: www.unep.org/ozone).

¹⁰ См. статью 6 (описывающую и другие условия, касающиеся Базельской процедуры ПОС).

- Комиссия «Кодекс Алиментариус» и ее комитет по остаткам пестицидов (стандарты по остаткам пестицидов на продуктах питания) (дальнейшую информацию и базу данных о максимальных пределах остатков см. на www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid).
- Конвенция МОТ о безопасности при использовании химических веществ на производстве, принятая в 1990 году и вступившая в силу в 1993 году (см. текст на <http://ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm> - документ 170)
- Повестка дня на XXI век, глава 14 (Содействие устойчивому ведению сельского хозяйства и развитию сельских районов) и глава 19 (Экологически безопасное управление использованием токсичных химических веществ), (дальнейшую информацию и текст см. на www.un.org/esa/sustdev/agenda21)
- Римская Декларация о Всемирной продовольственной безопасности и план действий, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия в 1996 году (дальнейшую информацию и текст см. на www.fao.org/wfs/homepage.htm)
- Всемирная декларация по здравоохранению и концепция “Здоровье для всех в двадцать первом столетии”, принятые в 1998 году (дальнейшую информацию и текст см. на www.who.int/archives/hfa/policy.htm)
- План осуществления решений Всемирного саммита по устойчивому развитию, абзац 23, принятый в 2002 году (дальнейшую информацию и текст см. на www.un.org/esa/sustdev)

Некоторые из этих документов являются конвенциями, имеющими обязательную юридическую силу. Другие – декларациями, обязательствами и планами действий, принятыми главами государств или министрами от имени правительств со всего мира. Как правило, они устанавливают кодекс поведения (некоторые юридически обязательный, некоторые нет) для борьбы с различными факторами риска, вызванными химическими веществами. Каждый из документов охватывает рабочие программы, связанные с важными аспектами регулирования химических веществ.

При разработке мер по осуществлению Роттердамской конвенции рекомендуется рассмотреть вопрос о возможностях комплексной интеграции этих документов и связанных с ними инициатив в национальное законодательство и программы.

Е. Инициативы по созданию потенциала

Существует целый ряд инициатив по созданию потенциала для содействия осуществлению перечисленных выше соглашений. В частности, в рамках Стокгольмской конвенции многие страны занимаются разработкой национальных планов по ее осуществлению. Одним из элементов таких планов является укрепление национального законодательства, если это необходимо. В рамках Базельской конвенции существуют различные инициативы, в том числе программа обучения сотрудников таможенных органов с целью помочь им справиться с проблемой трансграничных перевозок опасных отходов.¹¹

Другие важные инициативы включают в себя программы ФАО по комплексной борьбе с сельскохозяйственными вредителями и устаревшими пестицидами, а также программы подготовки кадров, семинары-практикумы и публикации на тему законов об окружающей среде ЮНЕП, которые обеспечивают создание потенциала по осуществлению и обеспечению соблюдения международных соглашений в области охраны окружающей

¹¹ Дальнейшая информация об этих программах доступна на www.pops.int (Стокгольмская конвенция) и www.basel.int (Базельская конвенция).

среды. УНИТАР также проводит программы по созданию потенциала и подготовке кадров в области регулирования химических веществ.¹²

Эти инициативы можно напрямую связать с разработкой законодательства по осуществлению Роттердамской конвенции. Так, осуществление и обеспечение выполнения положений Роттердамской конвенции параллельно с разработкой законодательства по осуществлению и соответствующих мер в рамках национальных планов по выполнению Стокгольмской конвенции, представляет собой значительную возможность для продвижения вперед. Программа обучения сотрудников таможенных органов, осуществляемая в рамках Базельской конвенции, может быть также применена или использована при проведении таких же значимых программ обучения, направленных на осуществление Роттердамской конвенции.

Дальнейшая информация о возможностях достижения синергии между различными инициативами технической помощи содержится в документации, подготовленной секретариатом Роттердамской конвенции на первом совещании Конференции Сторон (особенно значим документ UNEP/FAO/RC/COP.1/28 – Предложения относительно осуществления региональной деятельности по оказанию технической помощи Сторонам). Страны призваны принять во внимание эти возможности.

¹² Дополнительную информацию о программах ФАО см. на www.fao.org/AG/AGP/AGPP, о программах и действиях ЮНЕП см. www.unep.org, об инициативах УНИТАР по созданию потенциала в области управления использованием химических веществ см. www.unitar.org.

III. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ И ПЕСТИЦИДОВ

В этом разделе представлены возможные элементы всеобъемлющей национальной нормативно-правовой базы в области пестицидов и химических веществ. Рассматриваются как основы, так и важнейшие элементы такого законодательства. Целью является содействие странам в определении правового контекста, в рамках которого могут выполняться обязательства по Роттердамской конвенции, а также выделение важных для достижения полного и эффективного осуществления Конвенции элементов национальной нормативно-правовой базы. Кроме того, данный раздел содержит некоторые краткие замечания относительно того, как документы, рассмотренные в части II данного Руководства, могут быть отражены в национальной правовой системе.

A. Особенности правовых традиций разных стран

Важным исходным условием для разработки национального законодательства в области химических веществ и пестицидов является тот факт, что разные страны имеют разные правовые системы, традиции и подходы. Именно поэтому во многих договорах отсутствует детальное описание того, как должны выполняться конкретные обязательства на национальном уровне. Разработка и укрепление национального законодательства производятся в соответствии с традициями и подходами, свойственными той или иной стране.

Настоящее Руководство подготовлено таким образом, чтобы его можно применять в отношении разных административно-правовых систем. Оно не содержит специального «типового» закона или подхода, что было бы неуместно, учитывая тот факт, что каждой стране необходимо разработать свой собственный подход, наиболее соответствующий ее социальным, политическим, культурным и правовым традициям.

Речь идет, скорее, об определении возможных ключевых элементов эффективной нормативно-правовой базы для осуществления Роттердамской конвенции на национальном уровне. Для целей данного Руководства понятия «национальное законодательство» или «нормативно-правовая база на национальном уровне» могут охватывать законодательство, нормативно-правовые и другие виды юридически обязывающих актов, а также органы, уполномоченные оказывать содействие осуществлению, применению и соблюдению подобных актов.

B. Основы эффективного законодательства

В этом разделе дается общее представление об основах эффективного национального законодательства в области химических веществ. В части C речь пойдет более конкретно о возможных элементах соответствующих законов. Для стимулирования обсуждения на национальном уровне задается ряд вопросов и вносятся предложения относительно того, каким образом данные законы могут быть усовершенствованы в целях содействия осуществлению Роттердамской конвенции.

(1) Национальные обстоятельства и существующая нормативно-правовая база

Как было указано выше, разработка законодательства по осуществлению Роттердамской конвенции должна производиться с учетом национальных обстоятельств. Каждой стране следует действовать в соответствии со своей правовой системой и традициями, учитывая в то же время социально-политические и экологические условия и, соответственно, приспособляя к ним предложенные в настоящем Руководстве указания.

Во многих странах уже имеются базовая административно-правовая система в сфере регулирования химических веществ. Роттердамская конвенция сосредотачивается на вопросах, связанных с химическими веществами и пестицидами, и может надлежущим

образом вписаться в эти рамки наряду с другими соглашениями, упомянутыми в части II данного Руководства.

Степень разработки соответствующей нормативно-правовой базы сильно отличается в разных странах. И хотя во многих странах существуют правовые механизмы обращения с рисками, связанными с пестицидами, лишь в немногих из них урегулировано обращение с рисками, исходящими от химических веществ. Более того, опросы ФАО в отношении пестицидов показывают, что несмотря на достигнутый в последние годы значительный прогресс, остается по-прежнему немало проблем. В частности, опросы свидетельствуют, что повсеместное соблюдение национального законодательства не обеспечивается из-за недостатка технической экспертизы и ресурсов, что особо опасные и нестандартные составы пестицидов до сих пор находят широкое применение, и что конечные потребители зачастую недостаточно защищены и не подготовлены к обращению с пестицидами с минимальным для себя риском.¹³

Ниже и далее, в последующих разделах предложены вопросы, к которым, возможно, захотят обратиться должностные лица и эксперты, занимающиеся разработкой и совершенствованием национального законодательства по осуществлению и обеспечению выполнения Роттердамской конвенции. Эти вопросы направлены на стимулирование диалога и определению потребностей страны в отношении разработки высокоэффективного законодательства по осуществлению. В тексте Руководства они заключены в рамки и распределены по темам.

Следует обратить внимание на то, что рассмотрение некоторых вопросов может помочь выявить проблемы, препятствующие эффективной разработке и применению национального законодательства. Хочется надеяться, что изучение этих вопросов и лучшее понимание национальной ситуации будет способствовать прогрессу и осуществлению дальнейших мер.

Вопросы – национальные обстоятельства:

- Существует ли специальная административно-правовая система в области регулирования химических веществ?
- Распространяется ли эта система и на пестициды, и на химические вещества?
- Затрагивает ли она вопросы, связанные с импортом и экспортом опасных химических веществ? Каким образом?
- Работает ли эта система надлежащим образом? Если нет, то какие существуют сложности?
- Включены ли в эту систему положения по осуществлению Роттердамской конвенции? Или другие документы, описанные в части II настоящего Руководства?

Какие меры будут необходимы, если страна в целях осуществления Роттердамской конвенции или других документов решит изменить или усовершенствовать действующие законы и прочие нормативно-правовые акты?

(2) Верховенство закона и вопросы, касающиеся потенциала

Настоящее Руководство базируется на немаловажном предположении, что законодательство по осуществлению будет разработано в контексте таких

¹³ См. результаты опросов, проведенных ФАО в отношении Кодекса поведения ФАО на www.fao.org.

организационно-административных и прочих условий, которые содействуют обеспечению верховенства закона. Это может касаться, в числе прочего, понимания в национальном контексте необходимости соблюдения и справедливого применения законов в полном соответствии с их положениями и в поддержку их основных целей. При разработке законов по осуществлению странам следует обратить внимание на то, не существует ли при этом какие-либо препятствий, которые необходимо преодолеть.

Кроме того, как описано подробнее ниже, известно, что нехватка потенциала и ресурсов может оказаться серьезным препятствием для осуществления и обеспечения соблюдения национального законодательства.

Вопросы – Верховенство закона и вопросы, касающиеся потенциала:

- Известны ли какие-либо главные препятствия для применения национального законодательства в области химических веществ и пестицидов? Если да, то какие?
 - Например, существует ли нехватка потенциала и ресурсов для исполнения законов?
- Существует ли проблема раздробленности законов? Недостаточная ясность в отношении того, от кого и что они требуют и т.д.?
- Отсутствует ли политическая воля для исполнения законов?
- Существуют ли проблемы, связанные со степенью осведомленности общественности об этих законах или с законопослушанием?
- Какие конкретно меры следует предпринять для решения этих проблем в целях содействия осуществлению Роттердамской конвенции?

(3) Структура и оформление законов, ясность

Структура и оформление национальных законов будет отличаться в зависимости от правоприменительной практики и традиций в той или иной стране. В части IV настоящего Руководства приводится краткое описание различных видов механизмов, используемых на национальном уровне.

Независимо от того, какие механизмы используются, ключевым фактором эффективности является ясность и понятность законоположений. В частности, должны быть ясны ответы на следующие вопросы:

Вопросы – структура и оформление законов:

- Каковы сфера и объекты регулирования закона (регулируемые продукты, деятельность)?
- Каковы в точности цели, определения ключевых понятий, основные стандарты и обязательства?
- На кого распространяются различные обязательства (например, обязательство надлежащей маркировки пестицидов)?
- Когда произошло нарушение? Кто отвечает за это (например, за неверную маркировку пестицидов)?
- Кто несет ответственность за принятие мер в целях обеспечения исполнения законов в случаях их нарушения? Каким образом? Какие меры наказания предусмотрены в случае нарушения?
- Имеют ли потерпевшие право требовать компенсации? Каким образом? Как определяется размер компенсации? Включается ли в нее материальный и экологический ущерб?

(4) Основные концепции и принципы в сфере природоохранного законодательства

Более 30 лет международное сообщество придает особое значение ряду тем, принципов и концепций, касающихся разработки политики и законодательства в области охраны здоровья человека и окружающей среды и рассматривающих связанные с этим вопросы экономического и социального развития. За этим стоят годы опыта, исследований и заблуждений, успехов и ошибок (и долгие переговоры). Все они существенны и для области регулирования химических веществ, и для других сфер здравоохранительной и природоохранной политики.

При разработке законов, способствующих осуществлению Роттердамской конвенции, странам следует обдумать, в какой степени эти концепции и принципы уже охвачены их правовой системой и необходимы ли в этой связи какие-либо дальнейшие меры. К значимым концепциям и принципам среди прочего относятся: концепция устойчивого развития, взаимозависимость охраны окружающей среды, здоровья человека и бедности, участие общественности и право общин на информацию о наличии и выбросе токсических химических веществ, предотвращение загрязнения окружающей среды; общая, но дифференцированная ответственность; наука и меры предосторожности; особые вопросы, касающиеся развивающихся стран; вопросы справедливости и повышенный риск для коренных общин и других групп и подгрупп населения, а также использование подхода к борьбе с загрязнением окружающей среды, основанного на учете всего жизненного цикла.¹⁴

Вопросы: применение основных концепций и принципов:

- Отражены ли в национальном законодательстве эти ключевые концепции и принципы?
- Имеются ли в правовой системе на национальном уровне эффективные средства для их проведения в жизнь? В частности:
 - Существует ли в данной системе основа для устранения потенциального вреда от токсических химических веществ на протяжении всего их жизненного цикла, от их выделения до дальнейшей разработки в ходе использования, торговли, транспортировки, хранения и устранения?
 - Помогает ли данная система предотвратить ущерб, наносимый химическими веществами? В частности, создаются ли стимулы для использования менее вредных для здоровья человека и для окружающей среды веществ и технологий?
 - Обеспечивается ли научный подход и принцип предосторожности? Предусмотрены ли адекватные правовые полномочия для сбора надежной научной информации?
 - Предусмотрен ли механизм уведомления общественности и общин о наличии или выбросе химических веществ?
 - Признается ли вероятность того, что определенные общины (например, местные и коренные общины), группы или подгруппы (например, дети, старики) подвергаются особому риску? Какие в этой связи предпринимаются меры в существующей системе?
 - Каким образом обеспечено общественное участие в правовых и политических процессах?

¹⁴ Ссылки на них содержатся в различных источниках, включая Рио-де-Жанейрскую Декларацию и Повестку дня на XXI век, Декларацию тысячелетия, «Йоханнесбургский план выполнения решений» Всемирного саммита 2002 года по устойчивому развитию, отчет Всемирной комиссии ООН по окружающей среде и развитию (Комиссии Брундтланд) 1987 года, Стокгольмскую декларацию 1972 года и документы Центральноамериканской комиссии по устойчивому развитию. Проблемы, связанные с особыми рисками в результате воздействия токсических химических веществ на коренные общины, признаны, в частности, Стокгольмской конвенцией.

(5) Международные документы в области регулирования химических веществ

Как явствует из части II настоящего Руководства, существует целый ряд международных документов в области регулирования химических веществ, как, например, Международный кодекс поведения в области распределения и использования пестицидов ФАО. Эти документы представляют собой основные элементы нормативно-правовой базы и содержат ключевые принципы и концепции в сфере регулирования химических веществ. Кроме того, выдвигаются различные инициативы по созданию потенциала для содействия регулированию химических веществ.

Вопросы – Осуществление международных документов:

- Были ли приложены усилия для осуществления в национальной правовой системе Международного кодекса поведения ФАО? На какой стадии они находятся?
- Были ли приложены усилия для осуществления в национальной правовой системе Стокгольмской конвенции? На какой стадии они находятся?
- Были ли приложены усилия для осуществления Базельской конвенции и других представленных в части II документов? На какой стадии они находятся?
- Были ли предприняты попытки разработки прогрессивной системы регулирования химических веществ в рамках предпринимаемых инициатив по созданию потенциала, в том числе инициатив ФАО, ЮНЕП, ЮНИТАР и других организаций? На какой стадии находятся эти попытки?

(6) Институциональные основы

Институциональные основы являются другим ключевым фактором, влияющим на реализацию указанных выше регулирующих механизмов, и, более конкретно, на выполнение обязательств по Роттердамской конвенции. Компетентным органам необходимо разработать и осуществить национальные программы и мероприятия по обеспечению применения и соблюдения правовых норм. Кроме того, они возьмут на себя обязательство принимать участие в международных мероприятиях в рамках Конвенции (например, в заседаниях Конференции Сторон, в процессе включения в Конвенцию новых химических веществ).

Можно установить некоторые общие элементы эффективной институциональной базы, например:

- **Достаточные правовые полномочия.** Национальные административные органы обычно действуют на основе правовых мандатов и полномочий, изложенных в соответствующих законах. Для того, чтобы эти органы могли выполнять предписанные законом обязательства, необходимо наделить их достаточными полномочиями. Сюда должны входить и полномочия соответствующего министерства или органа для осуществления следующих мер:
 - предложения и разработка нормативно-правовых актов;
 - определение и реализация политики и приоритетных задач;
 - создание программ и руководство ими;
 - сбор информации и проведение технического анализа;
 - принятие правоприменительных и прочих мер для обеспечения соблюдения законов.

- **Определение основной административной ответственности.** Применению норм права послужит определение административного органа, который будет нести основную ответственность за осуществление различных элементов программы правового регулирования. В части III.D настоящего Руководства рассматриваются вопросы такого применения в контексте законодательства о химических веществах.
- **Адекватное финансирование и ресурсы.** Многие страны сталкиваются с жесткими ограничениями ресурсов и имеющегося потенциала для реализации законодательства в области борьбы с опасностями, связанными с пестицидами и химическими веществами. Осознавая эти проблемы, необходимо обеспечить достаточный уровень финансирования и предоставления ресурсов для этих целей. В противном случае даже хорошо написанные законы могут не возыметь должного эффекта на практике.
- **Координация.** Программы регулирования в области пестицидов и химических веществ призваны охранять здоровье человека и окружающую среду, но тем самым они затрагивают целый ряд видов деятельности, включая сельское хозяйство и торговлю. В результате, некоторые административные ведомства (например, министерства охраны окружающей среды, сельского хозяйства, здравоохранения) могут быть заинтересованы в по крайней мере некоторых аспектах данной системы регулирования. Следовательно, важно наличие адекватных процедур, обеспечивающих координацию между этими ведомствами.
- **Транспарентность и участие гражданского общества.** Как оговаривалось выше, транспарентность и участие общественности считаются ключевыми элементами эффективного законодательства и процесса разработки политических решений. Следует обратить внимание на то, насколько это учитываются компетентными административными органами при осуществлении их деятельности. Возможные подходы представлены в части III.C.6 настоящего Руководства.

Вопросы - Институциональные основы:

- Имеются ли адекватные финансовые и прочие ресурсы для реализации и обеспечения выполнения национального законодательства о химических веществах? Если нет, каким образом следует бороться с этим дефицитом? Какие можно предпринять меры для обеспечения необходимых ресурсов в целях осуществления Роттердамской конвенции?
- Обеспечено ли правовой системой достаточно четкое распределение ответственности между национальными органами, отвечающими за реализацию и обеспечение выполнения соответствующих законов. Если нет, какие существуют накладки или пробелы?
- Существует ли достаточно четкое разделение ответственности между национальными и субнациональными органами? Если нет, какие существуют накладки или пробелы?
- Какие можно предпринять меры для разрешения этих проблем?
- Ведется ли работа этих учреждений открыто и с привлечением общественности?

С. Возможные элементы национального законодательства о химических веществах

Основываясь на вышеизложенных принципах и принимая во внимание различные исследования и рекомендации, в этом разделе представлены некоторые возможные элементы эффективного национального законодательства в области химических веществ. Следует отметить, что в некоторых случаях делается различие между двумя категориями - пестицидами и другими химическими веществами.

(1) Цели, приоритеты и надлежащий уровень защиты

При разработке эффективного законодательства в области химических веществ важно установить конкретные цели и приоритетные задачи. Фокусирование на наиважнейших мерах позволяет создать солидную основу для проведения работы, несмотря на ограниченные ресурсы и потенциал.

Концепция участия гражданского общества предполагает, что процесс определения целей и приоритетных задач происходит путем привлечения общественности, заинтересованных сторон и ответственных правительственных чиновников. Результаты могут быть отражены в национальном законодательстве различными способами и конкретизированы в проводимых программах по проведению законов в жизнь.

Приведенный ниже перечень вопросов может быть рассмотрен в процессе определения целей и приоритетных задач.

Вопросы – проблемы, цели и приоритеты:

- В чем заключается проблема? Примеры:
 - воздействие на сельскохозяйственных рабочих, обусловленное применением пестицидов
 - воздействие на население, обусловленное наличием остатков пестицидов на продуктах питания
 - воздействие на фабричных рабочих, обусловленное контактом с токсическими веществами
 - воздействие на людей и животных, обусловленное загрязнением воды и воздуха в результате промышленных выбросов, сельскохозяйственными и городскими стоками, транспортными выбросами, перевозками и утилизацией отходов, аварий и несчастных случаев на производстве
- В чем истоки этой проблемы? Например:
 - отсутствие адекватной нормативно-правовой базы, позволяющей предотвращать возникновение проблем или контролировать их?
 - неспособность – или отсутствие политической воли – для реализации и обеспечения выполнения действующей правовой системы?
 - нелегальная торговля регулируемыми веществами?
 - проблемы соблюдения условий применения (например, защитные средства имеются, но не используются; пользователи не могут прочесть инструкции на этикетках, неправильная маркировка и т.д.)?
 - лежащие в основе социальные или экономические факторы (сельскохозяйственные или производственные методы, прочее)?
- Предусматриваются ли в национальном законодательстве решения для всех или каких-либо из этих проблем?
- Каким образом гражданское общество участвует в разработке целей и приоритетов?

- Включены ли в законодательство цели, приоритеты и обязательства в отношении международных документов (см. часть II настоящего Руководства)?
- Уточняется ли в законодательстве предусмотренный уровень защиты от потенциального вреда? Каков этот уровень? Учтены ли при этом группы, подверженные особому риску, в частности, дети и другие?

(2) Пестициды в сопоставлении с химическими веществами

Ниже приведен ряд инструментов и методов, которые могут быть включены в национальное законодательство в целях борьбы с рисками, связанными с пестицидами и химическими веществами. При этом пестициды и химические вещества будут рассматриваться отдельно.

Одной из причин такого разделения является то, что пестициды являются токсическими веществами и тем самым по своей сути представляют собой опасность для здоровья человека и для окружающей среды (хоть и в разной степени). Для сравнения – хотя некоторые другие химические вещества тоже представляют серьезную опасность для здоровья человека и для окружающей среды, все же, как правило, они не оказывают токсического воздействия, находясь в составе продуктов, и применяются в иных целях, чем пестициды.¹⁵ Таким образом, хотя и существует множество сфер, в которых регулирование пестицидов и других химических веществ частично совпадает, в ряде случаев предлагаются разные инструменты и методы.

(3) Регламентационные и прочие инструменты: пестициды

Основываясь на Международном кодексе поведения в области распределения и использования пестицидов ФАО и других источниках, предлагается рассмотреть следующие вопросы в качестве важных аспектов эффективной системы регулирования пестицидов. Акцент ставится на пестицидах как продуктах и более кратко отмечаются другие аспекты подхода к регулированию пестицидов, основанного на учете всего их жизненного цикла.

(а) Система регистрации

В соответствии с Международным кодексом поведения в области распределения и использования пестицидов ФАО и с другими источниками предпродажная система регистрации считается важнейшей отправной точкой для борьбы с рисками, связанными с пестицидами. Эта система должна обеспечивать, что пестицидные продукты не будут производиться, продаваться, использоваться и/или импортироваться (см. далее относительно экспорта), если они предварительно не были зарегистрированы в соответствии с особыми критериями, разработанными в целях охраны здоровья человека и окружающей среды. Система регистрации может включать в себя следующие элементы:

- **Заявления для регистрации, требования по данным.** Необходимо установить порядок представления заявлений для регистрации. При этом необходимо уточнить требования в отношении данных, которые могут включать в себя:
 - физико-химические свойства
 - токсичность
 - поведение вещества в окружающей среде (напр., стойкость, биоаккумуляция)
 - остатки на продуктах питания

¹⁵ В документе *Legislating Chemicals: an Overview* (UNEP 1995) рассматривается вопрос о том, как со временем изменяются законы о различных видах химических веществ (с. 20 – 24).

- опасность вредного воздействия на окружающую среду (включая виды, находящиеся под угрозой исчезновения)
- эффективность для поставленной цели
- **Основы регламентационных решений, наука и риски.** Решения о регистрации должны быть разработаны таким образом, чтобы был достигнут предусмотренный уровень охраны здоровья человека и окружающей среды. Он может быть установлен на основе оценки и контроля риска, доступных данных и информации и с соблюдением принципа предосторожности. При этом следует обратить внимание на следующие аспекты:
 - опасность: острая и хроническая токсичность (напр., канцерогенность, мутагенность, тератогенность, нейротоксичность, репродуктивная токсичность и проч.)
 - воздействие: питание, питьевая вода, род профессиональной деятельности или место жительства; дети, другие особо уязвимые группы
 - риск (опасность в сочетании с воздействием) для здоровья человека (учитывая различные группы населения, в частности, рабочих, детей, престарелых) и экологические риски (например, для животного мира; видов, находящихся под угрозой исчезновения)
 - вопрос о том, как поступать с научной недостоверностью, погрешностями
 - вопрос о том, как учитывать издержки и выгоды, связанные с регламентационными решениями
 - имеющиеся данные, информацию и классификацию.
- **Использование имеющихся данных и информации.** Анализ пестицидов может быть связан со значительными затратами и был уже проделан в отношении многих веществ. Соответственно, странам предлагается использовать уже существующие сведения и информацию, в частности:
 - документы по принятию решения в рамках Роттердамской конвенции, информацию о регламентационных постановлениях в других странах, содержащуюся в циркуляре по ПОС Роттердамской конвенции
 - классификацию химических веществ по степени их опасности, рекомендованную ВОЗ (см. www.who.int/pcs_act.htm)¹⁶
 - другие международные инструменты проверки и оценки опасных химических веществ, включая исследования ВОЗ - критерии санитарного состояния окружающей среды; формы данных по информации из предварительных исследований ВОЗ/ОЭСР о химических веществах, производимых в больших объемах, программу ФАО и совместного совещания ФАО/ВОЗ по остаткам пестицидов.¹⁷
- **Возможные виды решений.** Регламентационные решения могут включать в себя, в частности:
 - отказ от регистрации
 - регистрацию, но на юридически обязательных условиях. Например:
 - применение разрешено только в случае использования защитных средств (предполагая, что они доступны)

¹⁶ Международный кодекс поведения ФАО (ст. 7.2) гласит, что правительства должны использовать рекомендованную ВОЗ классификацию пестицидов по степени опасности в качестве основы для принимаемых ими регламентационных мер и указывать степень опасности в совокупности с хорошо распознаваемыми знаками опасности. При определении степени опасности и ограничений следует также учитывать вид соединения и метод его применения.

¹⁷ См. www.who.int (программы ВОЗ); www.oecd.org (программа ВОЗ-ОБСЕ); www.fao.org (программы ФАО).

- применение разрешено исключительно сертифицированным, хорошо подготовленным специалистами (предполагая, что это возможно)
 - рабочие в течение определенного периода времени не имеют права возвращаться к работе (для снижения уровня интоксикации)
 - ограничения на объем, частоту и/или место использования
- **Маркировка, упаковка, транспортировка и удаление.** В национальное законодательство может быть включено требование (к производителям и иным лицам) о четкой маркировке в отношении опасностей и (к сельскохозяйственным рабочим, потребителям) относительно их использования в соответствии с маркировкой. Кроме того, могут предъявляться особые требования, касающиеся упаковки, транспортировки и удаления. См. соответствующие положения в Международном кодексе поведения ФАО (в частности, статью 10 Кодекса).

(b) Адаптация системы регистрации к местным условиям применения

Как отмечено в Международном кодексе поведения ФАО, правила и регламентационные решения о пестицидах должны быть совместимы с существующими уровнями обучения и экспертизы (см статью 7.1 Кодекса).

Например, в целях достижения желаемого уровня защиты использование определенных пестицидов возможно только при наличии предусмотренных защитных средств и высококвалифицированных специалистов. Если же в странах или зонах применения такие защитные средства или подготовленные специалисты отсутствуют, то регистрация пестицида может повлечь за собой непозволительно высокий уровень вреда или риска.

Поэтому необходимо быть осторожным при использовании регламентационных решений и условий других стран в качестве модели для внутреннего процесса выдачи разрешений. Может оказаться, что условия, применяемые в одной стране, неосуществимы в другой. Такой подход отражен и в положениях Роттердамской конвенции об особо опасных пестицидных составах в условиях их применения, где признано, что условия применения в некоторых странах вызывают особые проблемы и тем самым обуславливают специальный порядок включения химических веществ в перечень Конвенции.

(c) Пересмотр после регистрации

Могут быть разработаны процедуры пересмотра применения пестицидов в рамках существующих ограничений для обеспечения возможности принятия быстрых и эффективных мер при возникновении вопросов или проблем. Например, должна существовать возможность удаления пестицида с рынка в случае невыполнения соответствующих условий либо обнаружения новой информации или данных о его воздействии или рисках, указывающих на необходимость такой меры.

(d) Участие гражданского общества

Заинтересованные представители общественности должны иметь соответствующую возможность участвовать в процессе, ведущем к решениям о регистрации или пересмотру регистрации. Возможные подходы описаны в части III.C настоящего Руководства.

(e) Юридический запрет или контроль

Особые юридические запреты или другие механизмы контроля могут применяться в отношении особо опасных пестицидов, включая пестициды, регулируемые международными соглашениями. Они могут применяться в сочетании с регламентационными решениями в рамках системы регистрации для выделения в законодательстве тех видов пестицидов, которые вызывают особую озабоченность.

Любые последующие регламентационные меры в отношении подобных химических веществ должны приниматься в соответствии с принятыми решениями.

(f) Меры в отношении импорта и экспорта

Можно принять особые меры в отношении импорта и экспорта регулируемых пестицидов, включая меры для обеспечения того, чтобы сотрудники таможенных органов и другие уполномоченные лица имели возможность установить и производить необходимый контроль. В число таких мер следует включить положения по выполнению различных обязательств в отношении импорта и экспорта в соответствии с Роттердамской и Стокгольмской конвенциями и иными юридически обязательными документами (если это применимо).

(g) Положения об информации, защищенной правами собственности

Можно также включить положения о конфиденциальной информации или информации, защищенной правами собственности, предоставленной при регистрации в поддержку заявления.

(h) Сбор данных, мониторинг и уведомления

На основе Международного кодекса поведения ФАО может быть создана система мониторинга данных о производстве, применении, импорте и экспорте пестицидов, действующих условиях их применения и воздействии на здоровье человека и окружающую среду. Сюда могут входить требование о предоставлении уведомлений, в частности, производителями, импортерами и экспортерами в качестве инструмента для сбора необходимой информации, извещения о происшествиях и последующих действиях.

(i) Положения о содействии и обеспечении исполнения законов

Возможно создание системы контроля за соблюдением и исполнением соответствующих законов и норм и принятие мер для содействия соблюдению и применению мер наказания в случае нарушений. Помимо прочего существует возможность наделить компетентные органы государственного регулирования особыми полномочиями в целях проведения контроля за практикой применения, расследования обстоятельств возможного несоблюдения, оказания содействия соблюдению и применению мер наказания в случае нарушений.

Следует разработать подход для осуществления этих мер, включая инспектирование, процедуру апелляции и решение иных сопряженных с этим вопросов. Соответствующие требования о представлении уведомлений о регулируемых веществах могут стать важным инструментом для сбора информации по соблюдению. Инструменты соблюдения, включая надлежащие меры наказаний за нарушения, должны быть применимы как к процедурным, так и субстантивным элементам законов (см. также часть VI настоящего Руководства – методы содействия соблюдению законодательства).

(j) Международные документы

Следует разработать специальные положения в целях выполнения особых обязательств по международным документам, действующим в каждой стране, включая обязательства по Роттердамской и Стокгольмской конвенциям и другим документам.. Часть V настоящего Руководства содержит указания о положениях, касающихся осуществления Роттердамской конвенции.

(k) Не регламентационные меры (например, комплексная борьба с сельскохозяйственными вредителями)

Международный кодекс поведения в области распределения и использования пестицидов ФАО содержит в себе руководство по ряду других мер, которые могут быть предприняты в поддержку подхода, основанного на учете всего жизненного цикла. Основное внимание уделяется инициативам, содействующим прогрессивным

сельскохозяйственным технологиям, в меньшей степени практикующим использование пестицидов и снижающим или сводящим к минимуму опасность для здоровья человека и окружающей среды, как, например, комплексная борьба с сельскохозяйственными вредителями. Такие меры могут принимать различные формы, включая работу с сельскохозяйственными рабочими, поощрения на всех этапах продовольственной цепочки, программы по устаревшим пестицидам и т.д. Кроме того, следует разработать инициативы, способствующие повышению уровня образованности и общественной осведомленности, а также консультативные и здравоохранительные службы и службы распространения.

Вопросы – система регулирования пестицидов:

- Предусмотрена ли в правовых рамках система регистрации?
- Работает ли она эффективно? Если да, то за счет чего, если нет, то почему?
- Соблюдаются ли пользователями условия применения пестицидов? Если нет, или если невозможно обеспечить соблюдение этих условий, были ли предприняты эффективные меры, чтобы изменить такое положение вещей? Учитываются ли при этом меры предосторожности?
- Есть ли в правовой системе положения по осуществлению Роттердамской конвенции или других международных документов?
- Предусмотрены ли в правовой системе условия в поддержку осуществления иных указанных выше мер, таких, как комплексная борьба с сельскохозяйственными вредителями?

(4) Регламентационные и прочие инструменты: другие химические вещества

В этом разделе представлены инструменты и методы, которые могут использоваться в области регулирования других химических веществ (помимо пестицидов). Исследование этого вопроса представлено на основе различных источников, в том числе публикации “Legislating Chemicals: An Overview” (Законодательство в области химических веществ: Обзор) (UNEP, 1995). При этом определяются возможные элементы эффективной внутригосударственной системы по борьбе с рисками, связанными с химическими веществами. Особое внимание уделяется химическим продуктам, более кратко рассматриваются другие аспекты жизненного цикла химических веществ.

(a) Система регистрации или лицензирования?

В отношении промышленных химикатов одной из возможных опций может быть учреждение предпродажной системы лицензирования, сходной с системой регистрации, используемой в отношении пестицидов. Однако, с практической точки зрения, управление такой системой может оказаться сложным, учитывая возможное количество производимых химикатов. Кроме того, как было отмечено выше, различия между пестицидами и другими химическими веществами могут предопределить несколько иной подход в области их регулирования.

(b) Уведомления до поступления на рынок или в производство (новые химические вещества)

Альтернативой в отношении допуска новых химических веществ может быть создание системы уведомлений, представляемых еще до поступления химических веществ на рынок или в производство. Она могла бы включать в себя следующие элементы:

- **Уведомление.** Производители уведомляют соответствующий административный орган еще до поступления нового химического вещества на рынок.

- **Необходимая информация.** Это уведомление содержит информацию, касающуюся потенциальных рисков для здоровья человека и окружающей среды.
- **Процесс регламентационной проверки.** Ответственный орган проводит проверку нового химического вещества и выносит решение о том, следует ли допустить его на рынок или нет или допустить только на определенных условиях (например, лицо, представившее уведомление, должно провести наблюдение и контроль за данным веществом на предмет его возможного вредного воздействия).
- **Использование имеющейся информации.** При проведении проверки ответственный орган может удостовериться в том, не производится ли контроль за данным химическим веществом в другой юрисдикции и не является ли оно предметом рассмотрения в каких-либо международных документах. Циркуляр по ПОС Роттердамской конвенции является одним из источников подобной информации.

(с) Законодательные запреты или контрольные механизмы (химические вещества, вызывающие обеспокоенность)

В сочетании с представленной выше системой уведомлений в национальном законодательстве могут быть предусмотрены особые запреты и другие правовые контрольные механизмы, особенно в отношении таких опасных промышленных химикатов, как полихлорированные дифенилы (ПХД), свинец и др. Любые другие регламентационные меры в отношении этих химических веществ должны быть приняты согласно соответствующим положениям законодательства.

(d) Перечни продуктов или реестры

В национальном законодательстве может быть предусмотрено проведение инвентаризации находящихся в применении химических веществ (что требует значительных ресурсов) или ведение более краткого перечня, содержащего информацию о химических веществах в определенных продуктах. В рамках такой системы может быть введено требование к производителям и импортерам регулярно представлять информацию о потенциально вредных химических веществах, находящихся в применении.

(е) Меры в отношении импорта и экспорта

Можно принять особые меры в отношении импорта и экспорта регулируемых пестицидов, включая меры для обеспечения того, чтобы сотрудники таможенных органов и другие уполномоченные лица имели возможность установить и производить необходимый контроль. В число таких мер следует включить положения по выполнению различных обязательств в отношении импорта и экспорта в соответствии с Роттердамской и Стокгольмской конвенциями и иными юридически обязательными документами (если это применимо).

(f) Использование имеющихся данных и информации

Анализ химических веществ может потребовать значительных ресурсов и был уже проведен в отношении многих веществ. Странам предлагается соответствующим образом использовать имеющиеся данные и информацию. К основным источникам информации относятся документы по принятию решения и циркуляр по ПОС Роттердамской конвенции, а также информация, предоставляемая ВОЗ, ОЭСР и ФАО (см. с. 24 и примечание 17 к настоящему Руководству).

(g) Положения об информации, защищенной правами собственности

Можно также включить положения о конфиденциальной информации или информации, защищенной правами собственности, предоставленной в рамках системы лицензирования и/или уведомления.

(h) Сбор данных, мониторинг и уведомления

Может быть создана система мониторинга данных о производстве, применении, импорте и экспорте промышленных химикатов, а также об их воздействии на здоровье человека и окружающей среды. С этой целью можно прибегнуть к различным средствам, например, ввести требования о представлении уведомлений (в частности, производителями, импортерами и экспортерами) для сбора необходимой информации, извещений о происшествиях и последующих действиях и т.д.

(i) Положения о содействии и обеспечении исполнения законов

Возможно создание системы контроля за соблюдением и исполнением соответствующих законов и норм и принятие мер для содействия соблюдению и применению мер наказания в случае нарушений. Помимо прочего существует возможность наделить компетентные органы государственного регулирования особыми полномочиями в целях проведения контроля за практикой применения, расследования обстоятельств возможного несоблюдения, оказания содействия соблюдению, а также применению мер наказания в случае нарушений.

Следует разработать подход для осуществления этих мер, включая инспектирование, процедуру апелляции и решения иных сопряженных с этим вопросов. Соответствующие требования о представлении уведомлений о регулируемых веществах могут стать важным инструментом для сбора информации по соблюдению. Инструменты соблюдения, включая надлежащие меры наказаний за нарушения, должны быть применимы как к процедурным, так и к субстантивным элементам законов (см. также часть VI настоящего Руководства – методы содействия соблюдению законодательства).

(j) Международные документы

Следует разработать специальные положения в целях выполнения особых обязательств по международным документам, действующим в каждой стране, включая обязательства по Роттердамской и Стокгольмской конвенциям и другим документам.. Часть V настоящего Руководства содержит указания о положениях, касающихся осуществления Роттердамской конвенции.

(к) Другие аспекты жизненного цикла веществ

Помимо системы регулирования в отношении химических веществ в составе продуктов в национальном законодательстве следует уделить внимание и другим аспектам жизненного цикла химических веществ. Конечно, эти вопросы могут затрагиваться и в законах, не связанных с осуществлением Роттердамской конвенции, и упоминаются здесь лишь в целях информации. Основные этапы жизненного цикла включают:

- извлечение (напр., добыча тяжелых металлов)
- производство и обработка (напр., воздействие на производстве, непреднамеренные выбросы побочных продуктов, загрязняющих воздух, воду и почву)
- транспортировка и применение (напр., потребителями)
- хранение и удаление (напр., устаревших запасов и проч.)
- происшествия и непреднамеренные выбросы (на всех стадиях жизненного цикла)

(l) Управление

В целях обеспечения надлежащего управления в области химических веществ в национальном законодательстве и государственных программах могут быть предусмотрены механизмы признания и поддержки частных инициатив.

Вопросы – система регулирования в отношении других химических веществ

- Предусмотрена ли в законодательно-правовой базе система уведомления и/или лицензирования других химических веществ (помимо пестицидов)?
- Насколько эффективно она работает?
- Были ли приняты особые положения в связи с используемыми химическими веществами, вызывающими беспокойство? Какие?
- Входят ли в правовую систему другие положения, касающиеся основных вопросов, затронутых выше? Насколько успешно они применяются?
- Достаточно ли существует положений для содействия соблюдению? Как они применяются на практике?
- Включены ли в правовую систему положения о выполнении обязательств по Роттердамской конвенции? По другим международным документам?

(5) Органы, отвечающие за регулирование химических веществ**(а) Обязательства и функции**

Национальным административным органам для реализации системы регулирования пестицидов и химических веществ предстоит выполнить целый ряд задач, включая внедрение системы регистрации пестицидов, предпродажной системы уведомлений и прочие меры в отношении химических веществ и т.д.

Одной из таких задач будет определение приоритетов с учетом ограниченности ресурсов. В то время как законоположения, как правило, создают основу для определения общих целей, обязательств и требований, ответственные органы призваны разрабатывать средства для их реализации. Определение приоритетов является при этом основной задачей.

Второй задачей будет разработка и реализация системы регулирования и связанных с ней требований, изложенных в соответствующих законах. Сюда может входить разработка норм, инициатив и программ по исполнению законов.

Например, ответственный орган или органы могут, в случае необходимости, провести дальнейшую разработку и реализацию описанных выше видов систем регистрации и уведомлений наряду с соответствующими международными обязательствами. Для этого может оказаться необходимым уточнение дополнительных процедур и критериев, например, в виде введения норм или других механизмов. Также будет необходимо создать соответствующий кадровый потенциал для реализации таких мер, в частности, для рассмотрения предложений для регистрации, анализа имеющейся информации; контроля за соблюдением условий, касающихся решений, принятых после регистрации, и т.д.

Третьей задачей будет участие в деятельности по осуществлению Роттердамской конвенции (и других документов). Международные документы, такие, как Роттердамская конвенция, - это не только определение норм и стандартов поведения. Это также форум международного сотрудничества, способствующего наилучшему достижению целей и выполнению обязательств. Это динамичные правовые системы, в которые Стороны могут вносить изменения, реагируя тем самым на меняющиеся условия и приоритеты. Так, и в Роттердамской и в Стокгольмской конвенциях предусмотрены процедуры для включения новых химических веществ. Важно, чтобы все Стороны могли активно участвовать в этой деятельности.

Четвертая задача заключается в принятии мер по содействию и обеспечению соблюдения национального законодательства в области пестицидов и химических веществ, включая те, которые обеспечивают выполнение Роттердамской конвенции.

Как говорилось в других частях настоящего Руководства, такие меры заключаются в контроле за соблюдением (в частности, за счет требования представлять уведомления, проведения инспектирования и других методов) и эффективном реагировании в случаях несоблюдения.

Пятая задача национальных административных органов состоит в координации своих действий, способствующих повышению их эффективности, использованию соответствующих мандатов и экспертизы, а также избежанию дублирования действий. Существует много путей для осуществления этой задачи: за счет межведомственных соглашений, процесса рассмотрения предложений и т.д. Однако, и после достижения договоренностей важнейшей составляющей будет, как правило, обеспечение предельной ясности в распределении ответственности. В противном случае возрастет вероятность накладок, дублирования и путаницы в административных и регулирующих процессах.

В заключение, следует обратить внимание на важность привлечения общественности, что может быть осуществлено за счет разработки методов эффективного и адекватного участия гражданского общества в законодательном процессе и выработке политических решений, как это предлагается ниже. Это может заключаться в формировании подходов, содействующих повышению осведомленности общественности и общин о наличии токсических химических веществ и связанных с ними рисков (например, введение системы уведомления о токсических выбросах).

Национальные органы являются ключевым элементом осуществления Роттердамской конвенции. Как изложено в части V настоящего Руководства, Конвенция содержит специальные положения о назначении национальных органов для выполнения определенных административных функций в рамках Конвенции. В более широком смысле назначенные национальные органы (ННО) и/или другие органы должны будут нести ответственность за содействие осуществлению и соблюдению различных элементов национального законодательства, обеспечивающих выполнение Конвенции на национальном уровне.

(b) Определение органов, несущих основную ответственность

Странам необходимо определить, какой национальный административный орган или министерство будет нести ответственность за выполнение соответствующих обязательств, а именно за исполнение законов, связанных с Роттердамской конвенцией. Основная ответственность может быть возложена на какой-либо один административный орган, например, министерство охраны окружающей среды, или может быть распределена между несколькими ведомствами. В отношении пестицидов может быть рассмотрен вопрос о специальном межведомственном комитете по осуществлению системы регистрации.

Вопросы – органы, отвечающие за регулирование химических веществ:

- Какое ведомство выполняет в вашей стране функцию назначенного национального органа (если таковое имеется)?
- Какой национальный административный орган (или органы) несет основную ответственность за реализацию системы регулирования в отношении пестицидов? Химических веществ?
- Какой национальный административный орган (или органы) несет основную ответственность за исполнение национальных законов и иных нормативно-правовых актов в отношении Роттердамской конвенции? Варианты:
 - министерство охраны окружающей среды
 - министерство сельского хозяйства
 - министерство здравоохранения

- межведомственный комитет, представленный различными министерствами
- Обладает ли данный административный орган достаточными полномочиями и необходимым статусом для выполнения своих обязательств? В частности, отвечает ли он за:
 - разработку и координацию соответствующих стратегических вопросов?
 - разработку норм и правил, необходимых для осуществления Конвенции?
 - исполнение и применение соответствующих законодательных и нормативно-правовых актов, необходимых для выполнения различных обязательств по Роттердамской конвенции?
 - контроль за соблюдением этих законодательных и нормативно-правовых актов?
 - обеспечение применения этих законодательных и нормативно-правовых актов?

- Вовлечены ли другие административные органы? Какие? Варианты:
 - министерство промышленности/экономики
 - министерство торговли
 - сотрудники таможенных органов;
 - прочие
- Существует ли четкое распределение ответственности между этими ведомствами? Применяется ли оно на практике? Существуют ли адекватные механизмы координации действий между ответственными органами?
- Вовлечены ли какие-либо субнациональные органы в деятельность по осуществлению Конвенции? Если да, то существует ли четкое распределение ответственности между национальными и субнациональными органами? Существуют ли адекватные механизмы координации действий между ответственными органами?

(6) Обеспечение участия гражданского общества

Существует множество возможностей для обеспечения участия гражданского общества (общественность, как таковая, неправительственные организации, промышленность, рабочие и многие другие) в законодательных и политических процессах, связанных с химическими веществами и пестицидами. Гражданское общество и, в особенности, неправительственные организации всегда играли важную роль в выявлении и привлечении внимания к возникающим здравоохранительным и экологическим проблемам.

В последние годы привлекался целый ряд инструментов и подходов для вовлечения гражданского общества в законодательные и политические процессы, связанные с регулированием химических веществ. В этой связи страны могут рассмотреть следующие вопросы:

Вопросы - Обеспечение участия гражданского общества

- Предусмотрено ли в рамках правовой системы информирование гражданского общества и обеспечение возможности выразить свое мнение по поводу:
 - предложенных норм и правил в области регулирования химических веществ?

- предложенных решений, касающихся регистрации и перерегистрации пестицидов? Лицензирования для применения промышленных химикатов?
- Существуют ли какие-либо иные возможности для участия гражданского общества в законодательных и политических процессах, например, через консультативные органы или комиссии? Если да, то содействуют ли они эффективному участию общественности?
- Имеют ли пострадавшие от воздействия пестицидов и/или химических веществ, включая те из них, которые охвачены Роттердамской конвенцией и другими документами, законное право претендовать на реабилитационное лечение? Насколько это эффективно?
- Существует ли у представителей общественности возможность призвать правительство к ответу за какое-либо действие или бездействие, например, в случае, если не было обеспечено соблюдение законов о защите в области пестицидов и химических веществ?

- Имеются ли механизмы, требующие от загрязнителей информировать общественность о токсических веществах и выбросах в общинах (основываясь на праве общин на информацию)?
- Существуют ли достаточные механизмы и процедуры для обеспечения эффективного участия групп, подвергающихся особому риску в результате воздействия пестицидов и химических веществ, в процессе принятия решений?

IV. ВЫПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДОГОВОРАМ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В этом разделе приводятся наблюдения о применении национальных законов, связанных с осуществлением международных договоров. Рассматриваются роль и значение национального законодательства и выделяются факторы, касающиеся структуры и оформления национальных законов в целях достижения эффективного выполнения положений договоров.

А. Роль и значение законодательства по осуществлению

То, каким образом какой-либо договор приобретает юридическую силу внутри страны, отличается от страны к стране. В некоторых странах прежде, чем договор приобретет юридическую силу в соответствии с национальным законодательством, документ необходимо представить на рассмотрение национальному законодательному органу. В других странах договор может применяться на национальном уровне непосредственно после его вступления в силу в данной стране без необходимости представлять документ на рассмотрение национальному законодательному органу.¹⁸

Используются различные методы переноса обязательств по международному договору в национальное законодательство, например:

- обязательства по договору приобретают юридическую силу сразу после вступления договора в силу в данной стране и становятся частью национального законодательства;
- обязательства по договору включены в национальное законодательство посредством ссылки;
- обязательства по договору напрямую переносятся в национальное законодательство;
- национальное законодательство приводится в соответствие с международным договором таким образом, чтобы оно согласовывалось с положениями договора и обеспечивало необходимые полномочия и мандат в целях выполнения обязательств по договору.

Однако, независимо от того, каким образом договор приобретает юридическую силу в национальном законодательстве, для осуществления договора часто оказывается необходимым внесение особых изменений и совершенствование национальных законов. Это происходит потому, что договоры зачастую налагают на Стороны обязательства, не уточняя, как и кем они должны выполняться на национальном уровне и какие меры наказания предусмотрены на случай их несоблюдения.

В результате, даже договор, непосредственно приобретающий юридическую силу на национальном уровне, может не содержать руководства о виде нормативных или иных правовых актов, необходимых для осуществления и обеспечения соблюдения этого договора на национальном уровне. Подобное происходит и в случае простого переноса обязательств по договору в национальное законодательство или предоставления общих полномочий для их осуществления. Это может оказаться недостаточным для создания нормативно-правой базы для полного и эффективного осуществления договора. Скорее, каждая Сторона должна разработать достаточную нормативно-правовую базу, а также установить набор требований и процедур, необходимых для обеспечения выполнения

¹⁸ В некоторых странах определение того, приобретает ли договор юридическую силу сразу, зависит от типа договора. Правоведы также делают различие между «монистическим» и «дуалистическим» подходами. При монистическом подходе национальное и международное законодательство воспринимается как единое целое, в то время как при дуалистическом подходе они воспринимаются отдельно и (обычно) национальное законодательство доминирует над международным. См., например, Brown Weiss, McCaffrey, Magraw, Szasz and Lutz, *International Environmental Law and Policy* (Aspen, 1998) с. 196

обязательств на национальном уровне в рамках существующего национального законодательства.

Роттердамская конвенция является примером такого договора. Она содержит ряд обязательств, которые должны быть выполнены каждой Стороной, но каждая Страна сама решает, как это сделать. Например, два ключевых положения Конвенции касаются процедуры ПОС и гласят, что каждая Страна «...осуществляет соответствующие законодательные или административные меры...» для выполнения соответствующих обязательств (Статьи 10.1 и 11.1). Многие другие ключевые обязательства не содержат указаний о мерах по осуществлению, которые необходимо предпринять на национальном уровне. Соответственно, каждая Страна должна разработать свои собственные меры.

В. Структура и оформление законов по осуществлению

Ниже изложены некоторые общие соображения о структуре и оформлении законов по осуществлению, которые могут быть приняты во внимание при разработке соответствующих законов.

1. Полномочия в сопоставлении с мандатом

Существует разница между наделением «полномочиями» (например, ННО уполномочивается выполнить определенную функцию) и назначением «мандата» (например, ННО должен выполнять определенную функцию) для осуществления каких-либо мер. При выполнении положений Конвенции для осуществления требуемых мер может возникнуть необходимость уточнить этих два понятия – «полномочия» и «мандат», принимая во внимание вид конкретно взятого обязательства.

2. Согласованная терминология

Важно обеспечить повсеместную последовательность и согласованность в использовании терминологии в рамках законодательства по осуществлению.

3. Детальность и ясность

В то время, как потребность в детальном изложении законов зависит от контекста, необходимо, чтобы разработанные законы были четкими и понятными. Важны точность и ясность в отношении мер, которые могут или должны быть приняты для осуществления Конвенции, поскольку, среди прочего, это будет способствовать пониманию закона и его беспристрастному применению.

4. Законодательные, нормативные и иные правовые акты

Каждая страна выработает свои собственные практики и подходы для определения подходящего набора законодательных, нормативных или иных правовых актов для выполнения обязательств по Конвенции. Обычно законодательные акты определяют общие обязательства, стандарты, институциональные договоренности и т.д., в то время как нормативные и прочие вспомогательные правовые акты содержат описание более конкретных методов и программ для выполнения законодательных положений. Как было упомянуто выше, Роттердамская конвенция ссылается на обязательства Сторон для осуществления «соответствующих законодательных или административных мер», оставляя при этом за Сторонами право решать, какого именно рода меры будут приняты. Независимо от используемых механизмов юридически обязательный характер положений может оказаться важным для того, чтобы укрепить правоспособность Сторон выполнять свои обязательства в отношении Конвенции в рамках общего международного права.¹⁹

¹⁹ Как гласит статья 26 Венской конвенции о праве международных договоров (1969): «Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться.»

Ниже следует контрольный перечень вопросов для рассмотрения при разработке и проектировании законодательства. Отдельные страны могут пожелать рассмотреть, каким образом можно привести меры по осуществлению Роттердамской конвенции, описанные в части V настоящего Руководства, в соответствие с этим перечнем в контексте их национальных подходов и обстоятельств.

Возможные элементы национального законодательства:

- соответствующее название
- определения и сфера действия
- цели и принципы
- основные обязательства, стандарты и регламентационные инструменты
- иные, не регламентационные механизмы; программы (могут быть разработаны и вне правовой базы)
- назначенные органы и их обязательства
- соблюдение и обеспечение выполнения, включая меры наказания при нарушении
- положения, обеспечивающие участие гражданского общества
- участие в международных инициативах
- положения об отмене противоречивых или устаревших законов

5. Функции и роль нормативных актов

Важно обратить внимание на функции и цель нормативных актов. Как правило, базовое законодательство определяет основные правовые полномочия и обязательства, в то время как нормативные акты призваны конкретизировать эти законы. С этой целью нормативные акты могут содержать дальнейшие разъяснения, например, в отношении определений, обязательств, стандартов и процедур, уточняя, таким образом, метод приведения законов в исполнение.

В случае с пестицидами и химическими веществами нормативные акты могут использоваться для конкретизации многих вопросов, отмеченных в части III настоящего Руководства, для разъяснения того, как они могут быть применены на практике, и каким образом будут выполняться требования по Роттердамской конвенции. Учитывая особенности правовых традиций и подходов, разные страны могут использовать различные подходы для определения того, насколько подробно будут сформулированы их законы или же нормативные акты.

6. Процесс разработки нормативных актов

Не менее важным представляется рассмотрение процесса разработки нормативных актов для содействия осуществлению. Можно рассмотреть следующие шаги и меры:

- разработать механизм, обеспечивающий надлежащую координацию деятельности компетентных органов;
- разработать механизм, обеспечивающий участие и вклад гражданского общества (например, уведомление о разработке нормативных актов, предоставление возможности выразить свое мнение на этот счет, использование консультативных органов);
- подключить техническую и юридическую экспертизу;
- вести официальную документацию, фиксируя в том числе рассмотренные данные и результаты оценок, общественное мнение и др.;
- обеспечить наличие правовых полномочий в целях укрепления соответствующих подходов в области регулирования и обеспечения последовательности нормативных актов.

С. Сотрудничество на региональном уровне

Существует также возможность содействия осуществлению на национальном уровне посредством сотрудничества между соседними странами на региональном уровне. Следует признать, что, хотя в конечном счете каждая Страна отвечает за

выполнение собственных международных обязательств в соответствии с условиями этих обязательств, региональное сотрудничество, тем не менее, может поддержать усилия Сторон по выполнению своих обязательств в рамках Роттердамской конвенции и других соглашений.

Например, в области пестицидов существует целый ряд региональных инициатив, касающихся сбора данных, регистрации и так далее. Эти инициативы значительно расширяют общий фонд знаний и ресурсов по сравнению с возможностями отдельных стран. Будущие меры в области технической помощи в рамках Роттердамской конвенции могут предоставить возможности для оптимизации совместных усилий на региональном уровне. Отдельным странам рекомендуется рассмотреть, какие меры на региональном уровне могут способствовать выполнению их международных обязательств.

V. ВЫПОЛНЕНИЕ КОНКРЕТНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО РОТТЕРДАМСКОЙ КОНВЕНЦИИ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В этом разделе приводятся аспекты, которые могут быть включены в национальное законодательство для выполнения обязательств по Роттердамской конвенции. Рассматриваются различные виды обязательств по Конвенции и способы их введения в контекст национального законодательства по химическим веществам и пестицидам. Обращается также внимание на вопросы практического характера, которые могут возникнуть, и предлагаются пути их разрешения.

Данные предложения могут учитываться при разработке законодательства по осуществлению странами, намеревающимися стать Сторонами. Они также могут использоваться Сторонами в качестве источника информации при определении того, могут ли дальнейшие изменения в национальном законодательстве или административно-правовых нормах способствовать более эффективному осуществлению Конвенции.

Этот раздел опирается на руководство, представленное в предыдущих разделах данного документа, касающееся международных документов (часть II), национального законодательства о химических веществах и пестицидах (часть III) и применения и оформления национального законодательства в целях осуществления соглашений (часть IV). В настоящем разделе имеются соответственно перекрёстные ссылки на предыдущие разделы.

A. Цели (статья 1)

Цель Роттердамской конвенции изложена в статье 1 следующим образом:

«Цель настоящей Конвенции - способствовать обеспечению общей ответственности и совместным усилиям Сторон в международной торговле отдельными опасными химическими веществами для охраны здоровья человека и окружающей среды от потенциально вредного воздействия и содействия их экологически обоснованному использованию путем облегчения обмена информацией об их свойствах, закрепления положений об осуществлении на национальном уровне процесса принятия решений, касающихся их импорта и экспорта, и распространения этих решений среди Сторон.»

Эта цель может быть включена в национальное законодательство непосредственно или в виде ссылки.

B. Определения и сфера действия Конвенции (статьи 2 и 3)

В статье 2 Роттердамской конвенции приведены определения отдельных понятий, используемых в Конвенции. Статья 3 описывает сферу действия Конвенции с указанием веществ, подпадающих и не подпадающих под действие Конвенции. Эти положения являются основой для правильного понимания обязательств по Конвенции.

Некоторые определения, а также положения о сфере действия Конвенции связаны с включением в Конвенцию новых химических веществ. В связи с тем, что процедура включения происходит на международном уровне, эти понятия могут несколько отличаться от тех, которые используются в национальном законодательстве. Однако, некоторые из них имеют прямое отношение к выполнению Сторонами обязательств по Конвенции на национальном уровне.

Для содействия осуществлению предлагается предпринять следующие шаги:

- проверить, не существует ли каких-либо несоответствий между терминологией, используемой в Конвенции и в национальном законодательстве;
- включить в соответствующих случаях основные понятия в национальное законодательство (см. таблицу 1).

Таблица 1
Определения и сфера действия

Определения и сфера действия	Законодательство по осуществлению
<p>«Химическое вещество» означает вещество, которое существует самостоятельно или в смеси или в составе препарата и изготовлено промышленным способом или получено естественным путем, но не содержит никаких живых организмов. Этот термин охватывает следующие категории: пестициды (включая особо опасные пестицидные составы) и промышленные химикаты.» (статья 2(a))</p>	<p>Важно, чтобы понятия, используемые в рамках национального законодательства по осуществлению Конвенции, охватывали все вещества, перечисленные в данном определении. В противном случае органу, занимающемуся осуществлением Конвенции, может не хватить необходимых полномочий для принятия мер в случаях нарушения или несоблюдения.</p>
<p>«Запрещенное химическое вещество» означает химическое вещество, все виды применения которого в рамках одной или нескольких категорий были запрещены окончательным регламентационным постановлением в целях охраны здоровья человека или окружающей среды. Сюда входят химические вещества, в разрешении на первое использование которых было отказано или которые были изъяты промышленностью либо из продажи внутри страны, либо из процесса дальнейшего рассмотрения на предмет разрешения их продажи в данной стране, и при этом существует явное свидетельство того, что такие меры были приняты в целях охраны здоровья человека или окружающей среды.» (статья 2(b))</p> <p>«Строго ограниченное химическое вещество» означает химическое вещество, практически любое использование которого в рамках одной или нескольких категорий было запрещено окончательным регламентационным постановлением в целях охраны здоровья человека или окружающей среды, но в отношении которого отдельные конкретные виды применения все же разрешены. Сюда входят химические вещества, в разрешении на практически все виды использования которых было отказано или они были изъяты промышленностью либо из продажи внутри страны или же из процесса дальнейшего рассмотрения на предмет разрешения их продажи в данной стране, и при этом существует явное свидетельство того, что такие меры были приняты в целях охраны здоровья человека или окружающей среды.» (статья 2 (c))</p> <p>«Окончательное регламентационное постановление» означает выносимое Стороной постановление, не требующее последующего регламентационного постановления, цель которого заключается в запрещении или строгом ограничении химического вещества » (статья 2(e))</p>	<p>- Так как эти понятия являются ключевыми для понимания некоторых обязательств по Конвенции, включая обязательства в соответствии со статьей 5 (уведомление об окончательном регламентационном постановлении) и статьей 12 (уведомление об экспорте), необходимо обеспечить, чтобы эти определения были отражены в национальном законодательстве.</p> <p>- Практическое замечание: оба определения - запрещенного химического вещества и строго ограниченного химического вещества - включают в себя помимо веществ, запрещенных конкретным окончательным регламентационным постановлением, также и химические вещества, изъятые промышленностью (см. текст). Такой подход должен найти отражение в национальном законодательстве с тем, чтобы были предусмотрены все соответствующие ситуации.</p>

<p>«Особо опасный пестицидный состав» означает химическое вещество, полученное для использования в качестве пестицида, который вызывает серьезные последствия для здоровья человека или окружающей среды, наблюдаемые в течение короткого периода времени после единичного или многократного воздействия в условиях его использования.» (статья 2(d))</p>	<p>- Так как это понятие является ключом к пониманию положений и обязательств по Конвенции, включая статью 6 (предложения по включению особо опасных пестицидных составов), необходимо обеспечить, чтобы определение этого понятия было отражено в национальном законодательстве по осуществлению.</p>
<p>«'Экспорт' и 'импорт' означают в рамках их соответствующих значений перемещение химического вещества из одной Стороны в другую Сторону, исключая чисто транзитные операции.» (статья 2(f))</p>	<p>- Так как эти понятия используются при описании обязательств Сторон (например, обязательств импортеров и экспортеров в соответствии со статьями 10 и 11), важно, чтобы они были отражены в национальном законодательстве.</p>
<p>Статья 3 (Сфера действия Конвенции). В этой статье поясняется, что Конвенция применяется в отношении: (a) запрещенных или строго ограниченных химических веществ и (b) особо опасных пестицидных составов. В статье также указан ряд веществ, в отношении которых Конвенция не применяется.</p>	<p>- В этой статье указаны вещества, в отношении которых применяется или же не применяется Конвенция. Законодательство по осуществлению должно охватывать те вещества, в отношении которых Конвенция применяется. Следует также учесть положения статьи 15.4 о праве Сторон принимать более жесткие, нежели предусмотренные в настоящей Конвенции, меры, направленные на обеспечение охраны здоровья человека и на защиту окружающей среды.</p>

Кроме того, может оказаться важным привести в национальном законодательстве определения и некоторых других понятий, даже если эти определения отсутствуют в тексте Конвенции. В этом случае, однако, следует корректно подобрать определения, которые соответствовали бы духу и букве Конвенции. Речь может идти о следующих понятиях: назначенные национальные органы, распределители, экспортеры, изготовители, импортеры, производители, покупатели, Комитет по рассмотрению химических веществ, Роттердамская конвенция (как понятие) и др. Некоторые из них рассматриваются ниже.

С. Обязательства, связанные с выполнением административных функций (статья 4)

Согласно Конвенции каждая Сторона назначает один или несколько национальных органов, которые уполномочены выступать от ее имени при выполнении административных функций, предусматриваемых настоящей Конвенцией, и стремится обеспечить, чтобы этот орган или органы обладали достаточными ресурсами для эффективного выполнения своих задач. Эти обязательства изложены в приведенной ниже таблице (положения Конвенции выделены курсивом) и сопровождаются предложениями в отношении мер для их осуществления на национальном уровне.

Статья 4 (Назначенные национальные органы, или ННО)

- **Статья 4.1 (Назначение национальных органов):** «Каждая Сторона назначает один или несколько национальных органов, которые уполномочены выступать от ее имени при выполнении административных функций, предусмотряемых настоящей Конвенцией.»
- **Статья 4.2 (Достаточные ресурсы для назначенных национальных органов):** «Каждая Сторона стремится обеспечить, чтобы такой орган или органы обладали достаточными ресурсами для эффективного выполнения своих задач.»
- **Статья 4.3 (Уведомление секретариата):** «Каждая Сторона не позднее даты вступления для нее в силу настоящей Конвенции сообщает секретариату название и адрес такого органа или органов. Она незамедлительно уведомляет секретариат о любых изменениях, касающихся названия или адреса такого органа или органов.»

Для содействия осуществлению Конвенции могут быть рассмотрены следующие меры и подходы:

1. Содействие действующей правовой системе

Прежде всего странам надлежит проверить, выполнены ли обязательства в отношении назначения национальных органов. В противном случае стороне следует:

- определить внутригосударственным решением, какой орган или органы правительства будут выступать в качестве назначенных национальных органов;
- обеспечить наделение этого органа необходимыми полномочиями, обязательствами и ресурсами для выполнения функций назначенных национальных органов (см. ниже);
- представить секретариату Роттердамской конвенции заполненную форму о назначении национальных органов. Данная форма размещена на веб-сайте Конвенции: www.pic.int/forms.

2. Уполномоченные органы и их обязательства

В национальных нормативно-правовых актах может уточняться, что назначенный орган уполномочен и обязан выполнять функции и обязательства, возложенные на назначенные национальные органы в рамках Роттердамской конвенции, а также принимать участие в совещаниях по Конвенции. Эти обязательства могут быть определены более подробно в национальных нормативно-правовых актах, как изложено ниже в частях D - K.

3. Комплексный всеобъемлющий мандат

Обязательства назначенного национального органа следует последовательно включить в его собственный всеобъемлющий мандат.

4. Определение координационного механизма

В нормативных актах или, скорее, других административных постановлениях, следует уточнить, каким образом назначенный национальный орган будет координировать свою деятельность по выполнению обязательств с другими государственными органами и общественностью.

5. Определение ресурсов

В соответствии с Конвенцией необходимо либо в нормативно-правовых актах, либо других административных постановлениях отметить, что назначенным национальным органам следует предоставить необходимые для выполнения их обязательств ресурсы.

Это должно быть соответствующим образом отражено в регулярном бюджете каждой страны.

6. Руководящий документ для назначенных национальных органов

Документ «Руководство для назначенных национальных органов», размещенный на www.pic.int, представляет собой подробное руководство по тем мерам, которые следует принять назначенным национальным органам в рамках Конвенции. В настоящем Руководстве предложена возможная нормативно-правовая база для осуществления таких мер на национальном уровне.

D. Обязательства в отношении уведомлений об окончательных регламентационных постановлениях (статья 5)

Как описано в части I настоящего Руководства, Конвенция содержит ряд положений о включении дополнительных химических веществ. Различные процедуры применяются в отношении «запрещенных или строго ограниченных химических веществ» и «особо опасных пестицидных составов».

Некоторые положения описывают приведение в действие международной процедуры по включению новых химических веществ. Другие касаются особых обязательств Сторон. Они изложены в приведенных ниже разделах, начиная с обязательства в отношении уведомлений об окончательных регламентационных постановлениях и заканчивая предложениями в отношении мер, которые могут быть приняты для выполнения обязательств по Конвенции в рамках национального законодательства.

Статья 5 (Процедуры в отношении запрещенных или строго ограниченных химических веществ)

- **Статья 5.1 (Уведомление об окончательных регламентационных постановлениях).** Статья 5.1 гласит, что «[к]аждая Сторона на дату вступления для нее в силу настоящей Конвенции уведомляет в письменном виде секретариат о действующих в это время окончательных регламентационных постановлениях, за исключением всех тех Сторон, представивших уведомления об окончательных регламентационных постановлениях в соответствии с измененными Лондонскими руководящими принципами или Международным кодексом поведения, которые не должны повторно представлять такие уведомления.»
- **Статья 5.2 (Уведомление о вступлении в силу).** Статья 5.2 гласит, что «[к]аждая Сторона на дату вступления для нее в силу настоящей Конвенции уведомляет в письменном виде секретариат о действующих в это время окончательных регламентационных постановлениях, за исключением всех тех Сторон, представивших уведомления об окончательных регламентационных постановлениях в соответствии с измененными Лондонскими руководящими принципами или Международным кодексом поведения, которые не должны повторно представлять такие уведомления.»
- **Требования, касающиеся информации, содержащейся в уведомлениях (приложение I).** В приложении I изложены требования в отношении уведомлений в соответствии со статьей 5. Сюда относится информация, касающаяся свойств, выявления и видов применения химического вещества, а также основ и деталей окончательных регламентационных постановлений.

(1) Содействие действующей правовой системе

Странам, стремящимся стать Сторонами, следует проверить, содержит ли действующее законодательство необходимые положения о полномочиях и обязательствах представлять уведомления в соответствии со статьей 5. Сторонам также надлежит проверить, как действуют эти положения и как они применяются на практике. Ниже представлены для рассмотрения ключевые элементы, которые могут быть введены в национальное законодательство в целях содействия осуществлению Конвенции.

(2) Уполномоченные органы и обязательства

В национальном законодательстве может быть указано, что назначенные национальные органы наделены полномочиями и обязательствами представлять уведомления об окончательных регламентационных постановлениях в соответствии со статьей 5 и приложением I Конвенции. Положения статьи 5 и приложения I могут быть непосредственно перенесены в национальное законодательство или представлены в нем в виде ссылки.

В этой связи следует отметить, что статья 5 требует, чтобы Стороны уведомляли о принятых окончательных регламентационных постановлениях, но не содержат требования принимать такие постановления. Принятие окончательных регламентационных постановлений зависит от национальной системы. Элементы регламентирующего подхода к пестицидам и химическим веществам, упомянутые в части III, представляют собой общую базу для этих целей.

(3) Основные обязательства, регламентационные инструменты

Важно иметь достаточную регламентационную основу для сбора и представления информации об окончательных регламентационных постановлениях, требуемой в соответствии с приложением I Конвенции. Инструменты, которые могут использоваться в этих целях, описаны в части III настоящего Руководства.

(4) Соблюдение законов и роль гражданского общества

В национальном законодательстве в числе прочего могут уточняться последствия в случае его несоблюдения, принимая во внимание, что назначенный национальный орган несет ответственность за выполнение этого обязательства, а также средства, к которым может прибегнуть гражданское общество для достижения и обеспечения соблюдения (например, петиции, правовые меры).

(5) Процедуры и формы

В национальное законодательство может быть включена форма для уведомлений об окончательных регламентационных постановлениях или ссылка на нее (см. www.pic.int). Следует также уточнить, что эта форма может использоваться для представления уведомлений.

Е. Предложения, касающиеся включения особо опасных пестицидных составов (статья 6)

Статья 6 значительно отличается по своей структуре от статьи 5. Во-первых, эта статья применяется только в отношении Сторон, являющихся развивающимися странами или странами с переходной экономикой. Во-вторых, в ней указано, что такая Сторона «может» сделать предложение о включении нового химического вещества, но не обязана делать это. И в конце концов, в случае, если Сторона представляет предложение, оно «должно» содержать необходимую информацию, предусмотренную в части 1 приложения IV.

В следующей ниже таблице приведены выдержки из положений статьи 6 Роттердамской конвенции, касающиеся предложений Сторон о включении особо опасных пестицидных составов. Они сопровождаются предложениями в отношении мер, которые могут быть приняты для осуществления этих положений в рамках национального законодательства.

Статья 6 (Процедуры, касающиеся особо опасных пестицидных составов)

- **Статья 6.1 (Предложения о включении особо опасных пестицидных составов).**

Статья 6.1 гласит, что «[л]юбая Сторона, являющаяся развивающейся страной или страной с переходной экономикой и испытывающая проблемы, вызываемые каким-либо особо опасным пестицидным составом при существующих условиях его использования на ее территории, может предложить секретариату включить этот опасный пестицидный состав в приложение III. При подготовке предложения Сторона может опираться на технические экспертные данные из любого соответствующего источника. Это предложение должно содержать необходимую информацию, предусмотренную в части 1 приложения IV.»

(1) Содействие действующей правовой системе

Развивающимся странам или странам с переходной экономикой, стремящимся стать Сторонами Конвенции, следует проверить, содержит ли действующее национальное законодательство положения, необходимые для выполнения статьи 6. Следует также проверить, как они действуют и применяются на практике. В этой связи приведенные ниже аспекты могут быть рассмотрены странами на предмет того, включены ли они или должны ли быть включены в национальное законодательство для содействия осуществлению Конвенции.

(2) Сбор данных, мониторинг и уведомление

В национальном законодательстве может быть предусмотрена процедура для определения того, оказывает ли какой-либо пестицидный состав вредное воздействие на здоровье или окружающую среду при существующих условиях его использования на территории данного государства. Эта процедура может включать в себя:

- обязательство по уведомлению в отношении производителей и покупателей пестицидных составов в соответствии с требованиями по информации, изложенными в части 1 приложения IV;
- положения о мониторинге и сборе данных для выявления проблем, которые могут возникнуть при существующих условиях использования, в соответствии с требованиями по информации, изложенными в приложении IV. Рекомендуется разработать подобные положения для наилучшего использования существующих и потенциальных источников информации в каждой стране, в том числе в местах, где используются эти составы (например, больницы, токсикологические центры и т.д.)

(3) Уполномоченные органы и их обязательства

Национальное законодательство может наделить назначенные национальные органы полномочиями и обязательствами для проведения необходимых мер для:

- обеспечения осуществления положений о сборе данных, мониторинге и уведомлении, а также сбора и подготовки информации об особо опасных пестицидных составах в соответствии с приложением IV; и
- представления предложений о включении в Конвенцию какого-либо особо опасного пестицидного состава в соответствии со статьей 6 и приложением IV.

(4) Процедуры и формы

Национальное законодательство может включать в себя или ссылаться на формы регистрации происшествий в соответствии с предложениями, заключенными в статье 6 (см. www.pic.int) и уточнять, что эти формы могут использоваться для такого рода предложений.

(5) Дополнительные определения

Для осуществления данных положений может оказаться целесообразным привести определения дополнительных понятий, таких как «изготовитель» или «покупатель».

F. Обязательства в отношении импорта (статья 10)

Статья 10 (Обязательства в отношении импортеров) и статья 11 (Обязательства в отношении экспортеров) Роттердамской конвенции описывают ключевые положения, касающиеся процедуры ПОС. В следующей ниже таблице приведены основные обязательства в соответствии со статьей 10. Далее следуют предложения в отношении мер для их осуществления в рамках национального законодательства.

Статья 10 (Обязательства относительно импорта химических веществ, включенных в приложение III)

- Статья 10.1 (Осуществление соответствующих мер). Статья 10.1 гласит, что «[к]аждая Сторона осуществляет законодательные или административные меры для обеспечения принятия своевременных решений в отношении импорта химических веществ, включенных в приложение III.»
- Статья 10.2 (Направление ответа, касающегося импорта). Статья 10.2 гласит, что «[к]аждая Сторона направляет секретариату как можно скорее, но в любом случае не позднее чем через девять месяцев после даты направления документа для содействия принятию решения, упомянутого в пункте 3 статьи 7, ответ, касающийся осуществления ею предстоящего импорта данного химического вещества. Если Сторона вносит в ответ изменения, она незамедлительно представляет пересмотренный ответ секретариату.»
- Статья 10.3 (Уведомление секретариатом Сторон о непредставлении ответа). Статья 10.3 гласит, что «[с]екретариат по истечении периода, определенного в пункте 2, незамедлительно направляет в письменном виде Стороне, которая не представила такой ответ, просьбу сделать это. Если Сторона не сможет направить ответ, секретариат в соответствующих случаях оказывает ей содействие в представлении ответа в сроки, указанные в последнем предложении пункта 2 статьи 11.»
- Статья 10.4 (Содержание ответов, касающихся импорта). Статья 10.4 гласит, что «[о]твет, предусмотренный в пункте 2, представляется в одной из следующих форм:
 - a) окончательное решение, принимаемое во исполнение законодательных или административных мер:
 - (iii) разрешить импорт;
 - (iii) не разрешать импорт; или
 - (iii) разрешить импорт только на конкретных условиях, или
 - b) промежуточный ответ, который может включать [перечисленные ниже пункты]...»:
- Статья 10.5 (Ответы, касающиеся импорта, должны относиться к определенной категории). Статья 10.5 гласит, что «[о]тветы, приведенные в подпунктах a) или b) пункта 4, относятся к категории или категориям, определенным в отношении химических веществ, включенных в приложение III.»
- Статья 10.6 (Сопроводительная информация). Статья 10.6 гласит, что «[о]кончательное решение должно сопровождаться изложением любых законодательных или административных мер, на которых оно основано.»

- Статья 10.7 (Ответы, касающиеся импорта, по вступлении Конвенции в силу для каждой из Сторон). Статья 10.7 гласит, что «[к]аждая Сторона не позднее даты вступления для нее в силу настоящей Конвенции направляет секретариату ответы в отношении каждого химического вещества, включенного в приложение III. Сторона, представившая такие ответы в соответствии с измененными Лондонскими руководящими принципами или Международным кодексом поведения, не должна представлять эти ответы повторно.»
- Статья 10.8 (Доведение до сведения ответов, касающихся импорта, в рамках юрисдикции данной Стороны). Статья 10.8 гласит, что «[к]аждая Сторона в соответствии со своими законодательными или административными мерами доводит свои ответы, представленные согласно положениям настоящей статьи, до сведения заинтересованных лиц, подпадающих под ее юрисдикцию.»
- Статья 10.9 (Импорт из других источников, отечественное производство). Статья 10.9 описывает положения о не дискриминирующем подходе в области химических веществ. Это положение описывается отдельно в части F (см. ниже).
- Статья 10.10 (Информация, предоставляемая секретариатом, циркуляр по ПОС). Статья 10.1 гласит, что «[с]екретариат один раз в шесть месяцев информирует все Стороны о полученных им ответах. Эта информация включает сведения о законодательных или административных мерах, на которых основаны решения, если таковые сведения имеются. Кроме того, секретариат информирует Стороны о любых случаях непредставления ответа.»

(1) Содействие действующей правовой системе

Описанные выше обязательства являются ключевыми аспектами процедуры обоснованного согласия (ПОС) Конвенции. Странам, стремящимся стать Сторонами Конвенции, следует проверить, содержатся ли в их действующем национальном законодательстве необходимые положения о полномочиях и обязательствах представлять ответы, касающиеся импорта, согласно статье 10. Странам следует также проверить, как действуют эти положения и как они применяются на практике. В этой связи могут быть рассмотрены следующие подходы для осуществления этих обязательств в рамках национального законодательства.

(2) Уполномоченные органы и обязательства

Можно указать в национальном законодательстве, что назначенный национальный орган уполномочен и обязан представлять секретариату ответы, касающиеся импорта, в соответствии с положениями статьи 10.

(3) Основные обязательства: регламентационные инструменты

Национальное законодательство может содержать положения, дающие назначенному национальному органу достаточные основания для принятия решений об ответах, касающихся импорта, и для сбора сопроводительной информации, требуемой в соответствии со статьей 10.6. При этом следует обдумать:

- могут ли ответственные органы эффективно использовать содержащуюся в документах по принятию решения информацию для того, чтобы способствовать принятию обоснованных решений в отношении импорта;
- может ли национальное законодательство в области пестицидов и химических веществ иным образом обеспечить достаточную базу для принятия таких решений.

Описанные в части III настоящего Руководства аспекты национального законодательства в области пестицидов и химических веществ, касающиеся главным образом анализа степени риска и регламентационных решений, предлагают общие рамки для этих целей.

Кроме того, в национальном законодательстве может быть указано, что импорт какого-либо химического вещества, включенного в приложение III, любым физическим или юридическим лицом, является противозаконным за исключением случаев, когда это происходит в соответствии с решением, указанным в ответе, касающемся импорта. Такое указание должно быть сделано в соответствии со статьей 10.9 с учетом положений действующего законодательства в области производства, сбыта, применения, импорта и экспорта химических веществ и в согласии с обязательствами в отношении других международных документов в области химических веществ.

(4) Процедуры и формы

В национальное законодательство может быть включена форма для представления секретариату ответов, касающихся импорта, или ссылка на нее. Следует также указать, что эта форма может быть использована для представления уведомлений.

Кроме того, национальное законодательство может уточнять, что о решениях, касающихся импорта, необходимо сообщать соответствующим органам, производящим контроль за импортом, включая сотрудников таможенных органов. В этой связи Всемирной таможенной организацией была разработана Согласованная система таможенных кодов в отношении химических веществ, входящих в Роттердамскую конвенцию.²⁰ Это следует отметить в соответствующих постановлениях или процедурах, а сотрудники регламентирующих и таможенных органов должны быть уведомлены об этом для проведения проверок на границах и осуществления контроля за импортом (www.wcoomd.org).

В соответствии со статьей 10.8 в национальном законодательстве может быть также указано, что решения в отношении импорта должны быть доступны для «заинтересованных лиц, подпадающих под ее юрисдикцию». Возможным путем для обеспечения этого положения может быть составление и публикация перечня всех переданных в секретариат ответов относительно импорта и их регулярное обновление. Такой перечень может быть размещен на официальном веб-сайте и доведен до всеобщего сведения иными средствами. Следует отметить, что распространяемый секретариатом один раз в шесть месяцев циркуляр по ПОС содержит перечень ответов в отношении импорта и иную информацию, поступившую от Сторон.

(5) Мониторинг и уведомление

В национальном законодательстве может быть предусмотрена система контроля за ввозом в страну химических веществ, включенных в приложение III, произведенного вопреки ответам в отношении импорта. Сотрудники таможенных органов могут быть наделены полномочиями и мандатом для сбора и обработки такого рода информации. К импортерам может предъявляться требование о представлении уведомлении об импорте химических веществ, включенных в приложение III, с точным указанием вида информации, которая должна быть представлена.

(6) Соблюдение законов и роль гражданского общества

В национальном законодательстве в числе прочего могут уточняться: последствия в случае невыполнения обязательства о представлении ответов об импорте, принимая во внимание, что ответственность за это несет уполномоченный орган; средства, к которым может прибегнуть гражданское общество для достижения и обеспечения соблюдения; а также последствия в случае осуществления импорта, противоречащего постановлениям и условиям ответа об импорте. Эти положения могут применяться в отношении как импортеров, так и, возможно, других лиц. В части VI настоящего Руководства предложено дальнейшее руководство на эту тему.

(7) Соотношение со статьей 10.9

В национальном законодательстве могут быть предусмотрены положения для обеспечения того, чтобы назначенные национальные органы и ответственные

²⁰ Информация о Согласованной системе таможенных кодов представлена на www.wcoomd.org.

регламентирующие органы имели возможность осуществлять требования по не дискриминационному подходу согласно статье 10.9. Они представлены ниже, в части V.J.

(8) **Дополнительные определения**

Для осуществления этих положений может оказаться целесообразным привести дополнительные определения некоторых понятий, таких как «импортер».

G. **Обязательства в отношении экспорта (статья 11)**

В статье 11 описаны обязательства в отношении экспорта химических веществ, включенных в приложение III Конвенции. В таблице ниже приведены выдержки из статьи 11, касающиеся обязательств Сторон. Далее следуют предложения в отношении мер, которые могут быть приняты для осуществления этих положений в рамках национального законодательства.

Статья 11 (Обязательства в отношении экспорта химических веществ, включенных в приложение III)

- **Статья 11.1 (Несоблюдение обязательств в отношении ответов, касающихся экспорта).** *Статья 11.1 гласит, что «[к]аждая экспортирующая Сторона:*
 - (a) *осуществляет соответствующие законодательные или административные меры для уведомления заинтересованных субъектов, подпадающих под ее юрисдикцию, об ответах, направленных секретариатом в соответствии с пунктом 10 статьи 10;*
 - (b) *принимает соответствующие законодательные или административные меры для обеспечения того, чтобы подпадающие под ее юрисдикцию экспортеры выполняли решения, которые содержатся в каждом из таких ответов, не позднее чем через шесть месяцев после той даты, когда секретариат впервые информирует Стороны о таком ответе в соответствии с пунктом 10 статьи 10;*
 - (c) *оказывает импортирующим Сторонам, по их просьбе и соответствующим образом, консультативные услуги и содействие:*
 - i) *в получении дополнительной информации, содействующей Сторонам в принятии решения в соответствии с пунктом 4 статьи 10 и пунктом 2 c) ниже; и*
 - ii) *в расширении имеющихся у них возможностей и потенциала в области безопасного регулирования химических веществ в течение срока их годности.»*
- **Статья 11.2 (Обязательства экспортеров в случае непредставления Стороной ответа, касающегося импорта).** *Статья 11.2 гласит, что “[к]аждая Сторона обеспечивает, чтобы химическое вещество, указанное в приложении III, не экспортировалось с ее территории в любую импортирующую Сторону, которая, в силу исключительных обстоятельств, не направила ответ или направила промежуточный ответ, не содержащий предварительного решения, за исключением тех случаев, когда:*
 - a) *это - химическое вещество, которое на время осуществления импортной поставки зарегистрировано в импортирующей Стороне как химическое вещество*
 - b) *это - химическое вещество, по которому имеется информация, свидетельствующая о том, что оно ранее использовалось на территории импортирующей Стороны или импортировалось в нее, и в отношении которого не принимались никакие регламентационные меры по запрещению его использования; или*

- с) экспортером было запрошено и получено через назначенный национальный орган импортирующей Стороны явно выраженное согласие на осуществление импортной поставки. Импортирующая Сторона направляет ответ на такую просьбу в течение шестидесяти дней и незамедлительно уведомляет секретариат о своем решении.

Обязательства экспортирующих Сторон в соответствии с настоящим пунктом применяются начиная с даты истечения шестимесячного срока с того дня, когда секретариат впервые проинформировал Стороны согласно пункту 10 статьи 10 о том, что Сторона не направила ответа или же направила промежуточный ответ, не содержащий предварительного решения, и действуют в течение одного года.»

(1) Содействие действующей правовой системе

Возлагаемые на экспортирующие Стороны обязательства представляют собой другой ключевой элемент процедуры ПОС Конвенции. Странам, стремящимся стать Сторонами Конвенции, следует проверить, содержатся ли в их действующем национальном законодательстве необходимые положения, дающие полномочия и требующие выполнения этих обязательств. Странам также следует проверить, как действуют эти положения и как они применяются на практике. В этой связи могут быть рассмотрены следующие подходы для осуществления обязательств по статье 11 в рамках национального законодательства.

(2) Уполномоченные органы и обязательства

Национальное законодательство может возложить на назначенный национальный орган полномочия и ответственность следить за выполнением обязательств по статье 10.

(3) Основные обязательства

В национальном законодательстве может быть изложено правовое обязательство о запрете использования любых химических веществ, включенных в приложение III Роттердамской конвенции, за исключением случаев, когда это происходит в соответствии со статьей 11 и прочими соответствующими положениями Конвенции. Это подразумевает, среди прочего, обязательство экспортеров в соответствии со статьей 10 соблюдать решения, изложенные в ответах Сторон, касающихся импорта, относительно того, разрешают ли они или нет производить импорт и, если разрешают, то на каких условиях.

(4) Процедуры и уведомление

Национальное законодательство может содержать четкое указание в отношении того, что означают ответы других Сторон относительно импорта. Это можно сделать, посредством ссылки на циркуляр по ПОС, используемый в рамках Конвенции для доведения до сведения Сторон ответов, касающихся импорта (см. статью 10.10).

В этой связи следует отметить, что в циркуляре от июня 2004 года приводится полный перечень ответов относительно импорта, поступивших в секретариат до этой даты, в том числе в рамках временной процедуры ПОС. На первой сессии Конференции сторон будет выяснен статус ответов, полученных в этот период. Это должно найти отражение в национальном законодательстве. В дальнейшем циркуляры будут постоянно обновлять информацию о поступивших от Сторон ответах.

В национальном законодательстве может также предусматриваться процедура, гарантирующая, что в случае непредставления импортирующей Стороной ответа в отношении импорта, будут выполняться условия в отношении экспорта, изложенные в статье 11.2. Такая процедура может содержать:

- требование к экспортеру об уведомлении назначенного национального органа о намерении экспортировать химическое вещество, включенное в приложение III, в Сторону, которая не представила ответа в отношении импорта в соответствии со статьей 10;
- процедуру для назначенного национального органа, позволяющую установить, были ли выполнены обязательства по статье 11.2 в отношении такого потенциального экспорта.

(5) Соблюдение: система отслеживания

В национальное законодательство могут быть включены положения, обеспечивающие наличие у назначенного национального органа достаточной базы для контроля за соблюдением. Основываясь на положениях статьи 13 (см. ниже), касающихся маркировки и информации по безопасности, такие положения могут включать:

- требование к изготовителям и производителям снабдить контейнеры или упаковки, содержащие любое изготовленное или произведенное ими химическое вещество, включенное в приложение III или подпадающее под окончательное регламентационное постановление о запрете или строгом ограничении данного вещества, соответствующими маркировочными этикетками. На них может быть указано:
 - что данное химическое вещество - «химическое вещество, включенное в приложение III к Роттердамской конвенции» или «запрещенное или строго ограниченное химическое вещество»;
 - таможенный код Согласованной системы (см. ниже статью 13.1);
 - дата и информация о рисках и/или опасностях, которые представляет собой данное химическое вещество;
 - прочие требования по информации, например, «форма данных, касающихся безопасности», приведены ниже (см. пояснения к статье 13).
- требование, чтобы все прочие лица или органы, вовлеченные в распространение или сбыт данного химического вещества, включая экспорт, сохраняли эту маркировочную этикетку или, в случае ее отсутствия, заново нанесли ее еще до получения разрешения на экспорт. NB: Статья 13.2 предусматривает маркировочные этикетки как для химических веществ, включенных в приложение III, так и для «экспортируемых» запрещенных или строго ограниченных химических веществ.
- требование, чтобы экспортеры уведомляли назначенные национальные органы о любом произведенном экспорте пестицидов, включенных в приложение III, включая соответствующую сопроводительную информацию, например дату, количество и страну назначения.
- механизм, позволяющий в случае наличия сомнений относительно соответствия экспорта положениям статьи 11 запрашивать у других правительств информацию об импорте из экспортирующей Стороны химических веществ, включенных в приложение III.

Национальное законодательство может также содержать положения, обязывающие сообщать о решениях, касающихся импорта, соответствующим органам, ведущим контроль за импортом, включая сотрудников таможенных органов. В этой связи Всемирной таможенной организацией была разработана Согласованная система таможенных кодов в отношении химических веществ, включенных в Роттердамскую конвенцию. Это следует отметить в соответствующих постановлениях и процедурах, а сотрудники регламентирующих и таможенных органов должны быть осведомлены об этой системе, как базе для проведения проверок и контроля за импортом на границах.

В национальное законодательство могут быть включены положения, дающие право назначенному национальному органу и/или другому специализированному правоприменительному органу принимать меры в случае несоблюдения или потенциального несоблюдения этих обязательств и уточняющие последствия в случае нарушений. См. часть VI настоящего Руководства для дальнейшего руководства.

(6) Дополнительные определения

Для осуществления данных положений может оказаться целесообразным привести определения дополнительных понятий, таких как «экспортеры».

Н. Обязательства в отношении уведомления об экспорте и сопроводительной информации при экспорте химических веществ (статьи 12 и 13)

Статьи 12 и 13 содержат требования в отношении уведомлений об экспорте и сопроводительной информации при экспорте химических веществ. Выдержки из них приведены ниже. Далее следуют предложения о мерах, которые можно принять для выполнения этих требований в рамках национального законодательства.

Статья 12 (Уведомление об экспорте) и статья 13 (Сопроводительная информация при экспорте химических веществ)

- **Статья 12 (Уведомление об экспорте).** Статья 12.1 гласит, что *«[в] случае, когда какое-либо химическое вещество, запрещенное или строго ограниченное Стороной, экспортируется с ее территории, эта Сторона направляет уведомление об экспорте импортирующей Стороне. Уведомление об экспорте включает информацию, отраженную в приложении.»* Дальнейшие подробности в отношении этого обязательства, изложены в пунктах 2-5 статьи 12 (в частности, это обязательство утрачивает силу, если такое химическое вещество включено в приложение C или на определенных других условиях).
- **Статья 13.1 (Согласованные таможенные коды).** Статья 13.1 гласит, что *«[к]онференция Сторон рекомендует Всемирной таможенной организации присвоить конкретные таможенные коды в рамках Согласованной системы каждому из химических веществ или каждой группе химических веществ, которые включены в приложение III, исходя из соображений целесообразности. Во всех случаях, когда такому химическому веществу присвоен соответствующий код, каждая Сторона требует, чтобы при экспорте данного химического вещества этот код был указан в сопроводительном документе.»*
- **Статья 13.2 (Маркировка химических веществ, включенных в приложение III, и запрещенных или строго ограниченных веществ).** Статья 13.2 гласит, что *«[б]ез ущерба для каких-либо требований импортирующей Стороны каждая Сторона требует, чтобы при экспорте как химических веществ, включенных в приложение III, так и веществ, которые запрещены или строго ограничены на ее территории, соблюдались требования в отношении маркировки, обеспечивающие наличие достаточной информации о рисках и/или опасностях для здоровья человека или окружающей среды с учетом соответствующих международных норм.»*
- **Статья 13.3 (Национальные требования в отношении маркировки химических веществ).** Статья 13.3 гласит, что *«[б]ез ущерба для каких-либо требований импортирующей Стороны каждая Сторона может потребовать, чтобы при экспорте химических веществ, в отношении которых на ее территории действуют требования, касающиеся экологической или медицинской маркировки, соблюдались требования в отношении маркировки, обеспечивающие наличие достаточной информации о рисках и/или опасностях для здоровья человека или окружающей среды с учетом соответствующих международных норм.»*

- **Статья 13.4 (Формы данных по безопасности химических веществ, предназначенных для использования в профессиональных целях).** Статья 13.4 гласит, что «*[В] отношении упомянутых в пункте 2 химических веществ, которые предназначены для использования в профессиональных целях, каждая экспортирующая Сторона требует, чтобы форма данных, касающихся безопасности, которая должна соответствовать международно признанному формату и в которой должна быть приведена самая последняя информация, направлялась каждому импортеру.*»
- **Статья 13.5 (Языки, используемые на маркировочных этикетках и в формах данных).** Статья 13.5 гласит, что «*[И]нформация на маркировочной этикетке и в форме данных, касающихся безопасности, должна быть приведена, насколько это практически возможно, на одном или нескольких официальных языках импортирующей Стороны.*»

(1) Содействие действующей правовой системе

Странам, стремящимся стать Сторонами Конвенции, следует проверить, содержатся ли в действующем национальном законодательстве необходимые положения для выполнения требований в отношении ответов, касающихся экспорта, использования таможенных кодов, маркировки и формы данных, касающихся безопасности, изложенные в статьях 12 и 13. Странам также следует проверить, как действуют эти положения и как они применяются на практике. В этой связи могут быть рассмотрены следующие подходы для выполнения этих обязательств в рамках национального законодательства.

(2) Уполномоченные органы и обязательства

Национальное законодательство может возложить на назначенный национальный орган полномочия и обязательство следить за осуществлением положений статей 12 и 13. В национальное законодательство могут также быть включены положения, дающие назначенному национальному органу достаточные основания для выполнения своих обязательств. Кроме того, многие страны могут передать обязательство по правоприменению специализированному правоприменительному органу. Такие положения могут включать в себя:

- полномочия, дающие назначенному национальному органу право включить в уведомление об экспорте «информацию о мерах предосторожности, направленных на сокращение воздействия и выбросов химического вещества» в соответствии с пунктом 1(е) приложения V. Рассмотрение вопросов национального законодательства в области пестицидов и химических веществ выше, в части III, позволяет определить аспекты нормативно-правовой базы, которые могут оказаться целесообразными для этого;
- полномочия, дающие назначенному национальному органу и/или другому специализированному правоприменительному органу право применять меры в случае несоблюдения или потенциального несоблюдения (см. часть VI настоящего документа для дальнейшего руководства);
- механизм, позволяющий запрашивать у других правительств информацию об экспорте/импорте любого химического вещества, подпадающего под действие статьи 12.

(3) Основные обязательства (уведомления об экспорте)

В национальном законодательстве может быть отмечено, что назначенный национальный орган от имени Стороны представляет импортирующим Сторонам уведомления об экспорте в соответствии со статьей 12 и приложением V Конвенции.

(4) Процедуры (уведомление об экспорте)

В национальном законодательстве может уточняться, что экспортер должен уведомить назначенный национальный орган о своем намерении экспортировать с территории Стороны какое-либо запрещенное или строго ограниченное Стороной химическое вещество и должен представить информацию в соответствии с каждым пунктом приложения V, которую назначенный национальный орган может использовать при составлении уведомления об экспорте. Это требование может быть оформлено с учетом вида и временных рамок требований по уведомлениям об экспорте, изложенных в статье 12. NB: Для этих целей секретариатом не было разработано стандартной формы.

(5) Основные обязательства (таможенный код, маркировка, формы данных, касающихся безопасности)

В национальном законодательстве могут уточняться изложенные выше, в статье 11, требования по маркировке в качестве средства, содействующего осуществлению статей 13.1 и 13.2. В законодательстве может быть также указано, что экспортеры и другие лица должны выполнять требования по маркировке и формам данных, касающихся безопасности, согласно статьям 13.3 и 13.4.

(6) Соблюдение законов, роль гражданского общества

В национальном законодательстве могут уточняться последствия в случае несоблюдения, включая средства, к которым может прибегнуть гражданское общество для достижения и обеспечения соблюдения национального законодательства по осуществлению. См. часть VI настоящего Руководства для дальнейшего руководства по этой теме.

I. Обязательства по обмену информацией и осуществлению Конвенции (статьи 14 и 15)

Статьи 14 и 15 содержат дополнительные положения относительно обмена информацией, осуществления Конвенции и связанных с этим вопросов. Они приведены в следующей ниже таблице. Далее следуют предложения, касающиеся возможных аспектов их реализации в рамках национального законодательства.

Статья 14 (Обмен информацией) и статья 15 (Осуществление Конвенции)

- **Статья 14 - Информация о химических веществах и регламентационных постановлениях.** Статья 14 содержит положения об обмене научной, технической и прочей информацией о химических веществах в рамках сферы действия настоящей Конвенции, а также об информации о национальных регламентационных постановлениях, существенно ограничивающих один или несколько видов применения химического вещества.
- **Статья 15 - Информация и инициативы на национальном уровне.** Статья 15 призывает к принятию на национальном уровне мер для содействия осуществлению Конвенции. Помимо мер, необходимых для осуществления Конвенции, сюда могут входить: создание национальных регистров и баз данных, поощрение инициатив, выдвигаемых промышленностью в целях содействия обеспечению химической безопасности и прочее. Кроме того, каждая Сторона обеспечивает, насколько это практически возможно, доступ общественности к информации об обращении с химическими веществами и принятии мер в случае возникновения аварий, а также о более безопасных для здоровья человека или для окружающей среды альтернативах, чем химические вещества, перечисленные в приложении III.

Странам следует проверить, содержатся ли в действующем национальном законодательстве положения, необходимые для выполнения изложенных в статьях 14 и 15 требований по обмену информацией, и насколько эффективно они осуществляются. Стороны могут пожелать включить такие положения в национальное законодательство непосредственно или в виде ссылки и уполномочить назначенный национальный орган следить за их выполнением. Исследование в части III настоящего Руководства вопросов национального законодательства в области пестицидов и химических веществ способствует определению аспектов, которые могут быть использованы для содействия осуществлению этих положений.

J. Обязательства, касающиеся отечественного производства для внутреннего использования, импорт из любого источника (статья 10.9)

Как отмечено в части I настоящего Руководства, в Конвенции содержатся положения, соответствующие положениям о принципах национального режима и режима наибольшего благоприятствования, являющихся частью правил международной торговли. Они приведены в таблице ниже и сопровождаются предложениями о возможных аспектах, содействующих осуществлению этих положений в рамках национального законодательства.

Статья 10.9 (об отечественном производстве и импорте из любого источника)

- Эта статья гласит, что *«[с]торона, которая в соответствии с пунктами 2 и 4 выше и пунктом 2 статьи 11 принимает решение не разрешать импорт того или иного химического вещества или разрешить импорт только на определенных условиях, если она еще не сделала этого, одновременно запрещает или устанавливает аналогичные условия:*

- (a) для импорта этого химического вещества из любого источника; и*
- (b) в отношении его отечественного производства для внутреннего использования.»*

(1) Содействие действующей правовой системе

Странам, стремящимся стать Сторонами Конвенции, следует удостовериться в том, содержатся ли в действующем национальном законодательстве положения, необходимые для осуществления положений статьи 10.9. Странам следует также проверить, как действуют эти положения и как они применяются на практике. В этой связи могут быть рассмотрены следующие подходы для осуществления этих положений в рамках национального законодательства.

(2) Основные обязательства и положения

В национальное законодательство могут быть включены положения, обеспечивающие, что контроль за импортом химического вещества из одного источника, одновременно производится в отношении импорта данного химического вещества из любого другого источника в соответствии со статьей 10.9(a). Этого можно достичь за счет применения указанной выше (см. разъяснение к статье 10) системы, установленной для контроля за импортом, в отношении импорта из любого источника. Если применимо, это может быть сделано одновременно с законами по осуществлению соответствующих положений о правилах международной торговли (в отношении «режима наибольшего благоприятствования»).

Осуществление пункта b статьи 10.9 требует, однако, дополнительного рассмотрения. Это положение влечет за собой серьезные последствия для разработки национального законодательства по осуществлению Конвенции. Учитывая, что какие-либо ограничения на импорт должны одновременно применяться и в отношении отечественного производства для внутреннего использования, сфера действия Конвенции тем самым распространяется и на внутренний регламентационный контроль за отечественным производством. Другими словами, Страна сможет устанавливать условия для импорта химических веществ, включенных в приложение III, только в том случае, если одновременно будут выполняться требования в соответствии со статьей 10.9(b) относительно контроля за отечественным производством.

Соответственно при разработке национального законодательства для осуществления этого положения необходимо обратить внимание на два аспекта:

- В национальное законодательство следует включить положение, обеспечивающее, что аналогичные условия распространяются как на импорт химического вещества, включенного в приложение III, так и на его отечественное производство для внутреннего использования.
- Национальное законодательство должно создать прочную основу для обеспечения того, чтобы эти условия реально применялись в отношении отечественного производства химического вещества для внутреннего использования.

Это очень важный момент. В сущности, речь идет о необходимости создания на национальном уровне эффективной регламентационной системы в качестве основы для осуществления такого контроля. При изучении в части III настоящего Руководства аспектов национального законодательства в области пестицидов и химических веществ были разработаны соответствующие рамки для этого. Странам предлагается рассмотреть их и определить, существует ли необходимость принятия каких-либо дополнительных мер для создания надлежащей национальной правовой системы.

К. Обязательства, касающиеся технической помощи

В Конвенции изложены определенные обязательства и положения в отношении технической помощи. Они приведены в таблице ниже и сопровождаются предложениями о включении в национальное законодательство некоторых аспектов, способствующих их осуществлению.

Статья 16 (Техническая помощь) и прочие сопутствующие положения

- **Техническая помощь.** *Статья 16 гласит, что «[с]тороны, принимая во внимание, в частности, потребности развивающихся стран и стран с переходной экономикой, сотрудничают в расширении технической помощи для развития необходимой инфраструктуры и потенциала в области рационального использования химических веществ в интересах осуществления настоящей Конвенции. Стороны, располагающие более совершенными программами регулирования химических веществ, должны оказывать техническую помощь, включая профессиональную подготовку, другим Сторонам в деле развития их инфраструктуры и потенциала в области рационального использования химических веществ на протяжении всего их жизненного цикла».*
- Некоторые другие положения требуют от секретариата оказывать содействие Сторонам, в том числе и статья 10.3 (например, содействовать соответствующим образом представлению ответов, касающихся импорта)

(1) Содействие действующей правовой системе

Странам, стремящимся стать Сторонами Конвенции, следует проверить, позволяет ли действующее национальное законодательство и административная практика выполнять эти обязательства. Странам также следует проверить, как действуют эти законы и как они применяются на практике. В этой связи могут быть рассмотрены следующие подходы и меры.

(2) Уполномоченные органы и обязательства

В национальное законодательство могут быть включены положения, возлагающие на назначенные национальные органы и, если это целесообразно, другие органы, полномочия и обязательства сотрудничать в содействии технической помощи в соответствии со статьей 16 Конвенции.

(3) Основные обязательства и положения (программа технической помощи)

В национальном законодательстве может уточняться обязательство по сотрудничеству в области технической помощи в соответствии со статьей 16. Стороны, располагающие более совершенными программами в области регулирования химических веществ, могут пожелать включить положения, направленные на продолжение и укрепление мер технической помощи, оказываемой другим Сторонам в деле развития их инфраструктуры и потенциала в области рационального использования химических веществ на протяжении всего их жизненного цикла.

В этой связи первая сессия Конференции Сторон (COP 1) рассмотрит вопрос о принятии предложения об оказании технической помощи в рамках Роттердамской конвенции на региональном уровне. Предлагается, чтобы Стороны разрабатывали свои собственные мероприятия, поддерживая соответствующим образом решение Конференции COP 1 в этой сфере.

VI. МЕТОДЫ СОДЕЙСТВИЯ СОБЛЮДЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ

Детальный обзор методов содействия соблюдению национальных законов по осуществлению выходит за рамки настоящего Руководства. Ниже приведены лишь некоторые общие соображения на эту тему. Дальнейшее руководство содержится в документе *Legislating Chemicals: an Overview* (Законодательство в области химических веществ: Обзор), с. 68-74 (UNEP, 1995). При пересмотре своего национального законодательства по осуществлению Роттердамской конвенции Стороны и заинтересованные лица могут рассмотреть следующие вопросы.

- **Разработка законов для содействия соблюдению и обеспечению выполнения.** Ключевым методом содействия и достижения соблюдения национальных законов является обеспечение того, чтобы при разработке и усовершенствовании таких законов учитывались факторы, касающиеся обеспечения выполнения законов. Такие факторы включают:
 - важность наличия ясных и конкретных положений, обязательств и мер наказания, в особенности мер уголовного наказания. При этом необходимо точное понимание следующих моментов:
 - § какие требуются меры?
 - § когда произошло нарушение?
 - § кем оно было совершено?
 - § каковы пределы и вид ответственности?
 - § какие средства правовой защиты и меры наказания имеются в распоряжении?
 - § кто отвечает за правоприменение?
 - § каков механизм пересмотра правоприменительных мер или апелляции по ним?
 - важность адаптации законов к национальным обстоятельствам, условиям и особенностям:
 - § это можно осуществить в сочетании с обеспечением полного выполнения обязательств по Конвенции.
- **Институциональные основы.** Как последовательно подчеркивалось в тексте настоящего Руководства, ключевым элементом содействия и достижения соблюдения национальных законов, включая законы по осуществлению Роттердамской конвенции, является создание для этой цели достаточной институциональной базы и мандата. Страны будут создавать такую базу в соответствии с их традициями и внутригосударственными обстоятельствами. Компетентные органы, которые могут быть вовлечены в дело содействия и обеспечения соблюдения законов, а также реагировать на нарушения, могут, в частности, включать: административные органы, несущие прямую ответственность за исполнение соответствующих нормативно-правовых актов (например, назначенные национальные органы в рамках Роттердамской конвенции), специализированные правоприменительные органы, исполнительные органы и субнациональные власти. Была также подчеркнута роль гражданского общества.
- **Мониторинг соблюдения.** Определенные инструменты и методы могут использоваться для проведения контроля за выполнением обязательств и укрепления ресурсов с учетом существующих ограничений, например:
 - определение приоритетов на основе оценки риска причинения вреда (так, самые высокие риски приобретают первостепенное значение);

- требование вести документацию и представлять отчеты;
 - предоставление ответов на жалобы;
 - проведение инспекций (включая проверку на местах);
 - обучение имеющихся (сельскохозяйственных, здравоохранительных, трудовых и таможенных) инспекторов для обнаружения нарушений;
 - требование обновлять лицензии, обеспечивать возможность проверки официальной документации, инспектировать практическую деятельность;
 - обеспечение участия общественности (см. выше, часть III, относительно возможных способов).
- **Инструменты для содействия соблюдению.** Существует ряд инструментов для содействия соблюдению и назначения мер наказаний в случае нарушений. В зависимости от контекста целесообразны:
 - предупреждения, повестки и ордера в соответствии с ситуацией;
 - штрафы и (административные, гражданско-правовые, уголовные) меры наказания, аннулирование лицензий, корпоративная ответственность, лишение индивида или компании возможности получения правительственных контрактов, ведомственный или судебный мандат для осуществления какой-либо меры или воздержания от нее, тюремное заключение (в случае уголовных преступлений);
 - положительные стимулы и инициативы технического сотрудничества с компетентными органами, включая: предоставление информации; подготовку в вопросах обеспечения соблюдения законов; создание потенциала для мер по охране и рациональному использованию окружающей среды и контролю; новые подходы к урегулированию споров, позволяющие обеспечить принятие на себя обязательств в области предупреждения загрязнения окружающей среды для содействия выполнению мер наказания; поддержка на местах; образование и другие методы;
 - обеспечение возможностей для участия общественности и получения ею соответствующей информации, признание значимости общественного мнения и диалога с общественностью в формировании политики и образа действий посредством: предания гласности случаев несоблюдения; принятия мер для реализации права общества «знать» в целях информирования общественности о наличии или выбросе токсических химических веществ; предоставление возможности заинтересованным представителям общественности подавать петиции или принимать правовые меры для достижения осуществления;
 - поддерживать инициативы промышленности в сфере защиты от рисков и в целях благого управления, предавать гласности позитивные действия.
 - **Меры наказания, соразмерные с нарушениями.** Следует рассмотреть вопрос о разработке стратегии по соблюдению и обеспечению исполнения законов в целях обеспечения последовательности и справедливости, а также назначения мер наказания в соответствии с видом нарушения.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 - Библиография

Документы, исследования, руководящие принципы и учебные материалы

Legislating Chemicals: An Overview (Законодательство в области химических веществ: Обзор) (UNEP 1995)

Strengthening Pesticide Regulations: FAO and Asian Development Bank (Укрепление норм регулирования в отношении пестицидов: FAO и Азиатский Банк развития (1989)

Guidelines for Legislation on the Control of Pesticides, (Руководящие принципы законодательства о регулировании пестицидов) FAO, Rome (1989), доступны на: www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid

Исследования FAO об осуществлении Кодекса поведения FAO в области распределения и использования пестицидов), доступны на: www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid

Документы по регулированию химических веществ, подготовленные ЮНИТАР, доступны на: www.unitar.org.

Международные документы

Международный кодекс поведения в области распределения и использования пестицидов FAO (пересмотренная версия), www.fao.org

Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, www.pops.int

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, www.basel.org

Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, принятый в 1987 году и вступивший в силу в 1989 году (с акцентом на химических веществах, разрушающих озоновый слой), (дальнейшая информация и текст доступны на: www.unep.org/ozone)

Комиссия Кодекс Алиментариус и ее комитет по остаткам пестицидов (стандарты по остаткам пестицидов на продуктах питания) (дальнейшая информация и база данных о максимальных пределах остатков доступны на: www.fao.org/AG/AGP/AGPP/Pesticid)

Конвенция МОТ о безопасности при использовании химических веществ на производстве, принятая в 1990 году и вступившая в силу в 1993 году (текст доступен на: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm> - документ 170)

Повестка дня на XXI век, глава 14 (Содействие устойчивому ведению сельского хозяйства и развитию сельских районов) и глава 19 (Экологически безопасное управление использованием токсичных химических веществ), (дальнейшая информация и текст доступны на: www.un.org/esa/sustdev/agenda21)

Римская Декларация о Всемирной продовольственной безопасности и план действий, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия в 1996 году (дальнейшая информация и текст доступны на: www.fao.org/wfs/homepage.htm)

Всемирная декларация по здравоохранению и концепция "Здоровье для всех в двадцать первом столетии", принятые в 1998 году (дальнейшая информация и текст доступны на: www.who.int/archives/hfa/policy.htm)

План осуществления решений Всемирного саммита по устойчивому развитию, принятый в 2002 году (дальнейшая информация и текст доступны на: www.un.org/esa/sustdev)

Заметка

Автором настоящего Руководства является Петер Л. Лаллас, составивший его в сотрудничестве с должностными лицами и специалистами FAO и ЮНЕП для секретариата Роттердамской конвенции. В завершение текст был пересмотрен должностными лицами и специалистами обеих организации и включает в себя их вклад.