

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ СОБЛЮДЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

1. В своем решении 21/27 от 9 февраля 2001 года Совет управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), ссылаясь на Найробийскую декларацию о роли и мандате Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, а также на Мальмёнскую декларацию министров, просил Директора-исполнителя "в поддержку предпринимаемых усилий по совершенствованию режимов соблюдения в рамках международных соглашений и в консультации с правительствами и соответствующими международными организациями продолжить работу по подготовке проекта руководящих принципов, касающихся соблюдения многосторонних природоохранных соглашений и укрепления потенциала, а также эффективных национальных мер по обеспечению выполнения природоохранного законодательства".
2. Во исполнение этого решения и был подготовлен проект руководящих принципов для представления Совету управляющих ЮНЕП на его специальной сессии для рассмотрения и принятия. Эти принципы были приняты в соответствии с решением SS.VII/4.
3. Руководящие принципы носят консультативный характер. В них закреплены подходы, позволяющие улучшить соблюдение многосторонних природоохранных соглашений и усилить работу по обеспечению выполнения законов, направленных на осуществление этих соглашений. Признается, что стороны соглашений лучше, чем кто-либо другой, способны определить и сформулировать подходы, которые были бы полезны с точки зрения их конкретных обязательств, закрепленных в соглашениях. Хотя эти руководящие принципы могут служить источником информации относительно путей осуществления сторонами своих обязательств по этим соглашениям, а также влиять на выполнение ими обязательств, они не носят обязательного характера и ни в коей мере не изменяют эти обязательства.
4. Руководящие принципы изложены в двух главах: первая глава посвящена усилению соблюдения многосторонних природоохранных соглашений, а во второй главе речь идет о правоприменении на национальном уровне и международном сотрудничестве в деле борьбы с нарушениями законов, направленных на осуществление многосторонних природоохранных соглашений.

I. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ УСИЛЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

Введение

5. Усиление соблюдения многосторонних природоохранных соглашений было обозначено в качестве ключевого вопроса. В настоящих руководящих принципах предусматриваются подходы к усилению соблюдения и признается специфика заключения каждого соглашения и его собственная независимая юрисдикция. В руководящих принципах подтверждается, что механизмы и процедуры обеспечения соблюдения должны учитывать особенности конкретного соглашения.

A. Цель

6. Цель настоящих руководящих принципов заключается в оказании правительствам и секретариатам многосторонних природоохранных соглашений, соответствующим международным региональным и субрегиональным организациям, неправительственным организациям, частному сектору и всем другим заинтересованным сторонам содействия в усилении и поддержке соблюдения многосторонних природоохранных соглашений.

В. Сфера охвата

7. Настоящие руководящие принципы имеют актуальное значение для осуществления действующих и будущих многосторонних природоохранных соглашений, охватывающих широкий круг вопросов охраны окружающей среды, включая охрану глобальной окружающей среды, регулирование опасных веществ и химических продуктов, предотвращение загрязнения и борьбу с ним, опустынивание, рациональное использование и сохранение природных ресурсов, биоразнообразие, дикую живую природу, а также экологическую безопасность и здоровье, в частности здоровье человека.

8. Руководящие принципы предназначены для содействия рассмотрению вопросов соблюдения на стадиях разработки и проведения переговоров по многосторонним природоохранным соглашениям на конференциях и совещаниях Сторон, а также после их вступления в силу. Эти руководящие принципы побуждают к применению эффективных подходов к решению вопросов соблюдения и содержат общее описание стратегий и мер, направленных на укрепление процесса осуществления многосторонних природоохранных соглашений за счет применения соответствующих законов и норм, проведения надлежащей политики и принятия других мер на национальном уровне, а также служат ориентиром для субрегионального, регионального и международного сотрудничества в этой области.

С. Определения

9. Для целей данной главы настоящих руководящих принципов:

a) "соблюдение" означает выполнение Договаривающимися Сторонами своих обязательств, вытекающих из многостороннего природоохрального соглашения и любых поправок к нему¹;

b) "осуществление" означает, среди прочего, осуществление всех соответствующих законов, норм, политики и других мер и инициатив, которые принимаются Договаривающимися Сторонами с целью выполнения обязательств, вытекающих из многостороннего природоохрального соглашения или поправок к нему, если таковые имеются.

Д. Соображения, касающиеся соблюдения

1. Подготовка к переговорам

10. В целях содействия соблюдению многосторонних природоохранных соглашений могут быть приняты следующие меры, способствующие подготовке к переговорам:

a) регулярный обмен информацией между государствами, в том числе посредством создания форумов по экологическим вопросам, являющимся предметом переговоров, за счет укрепления потенциала государств, необходимого для решения этих вопросов;

b) консультации между участниками переговорных раундов по тем вопросам, которые могут влиять на соблюдение соответствующих положений государствами;

c) рабочие совещания по вопросам соблюдения, организуемые государствами, ведущими переговоры, или секретариатами соответствующих многосторонних природоохранных соглашений, на которых рассматриваются положения, касающиеся соблюдения, и опыт обеспечения соблюдения, накопленный в рамках других соглашений, с участием правительств,

¹ Признавая, что термин "соблюдение" имеет особо актуальное значение в соответствующих областях, охватываемых обеими главами, и представляет собой термин, хорошо известный и понимаемый - хотя и с различным толкованием - всеми субъектами, которые занимаются этими двумя областями, было решено использовать в настоящих руководящих принципах два различных определения этого термина, отдельное для каждой главы.

неправительственных организаций, частного сектора и соответствующих международных, региональных и субрегиональных организаций;

d) координация на национальном уровне действий министерств, соответствующих ведомств и заинтересованных сторон, когда это целесообразно для выработки национальных позиций;

e) учет необходимости предотвращения дублирования усилий и обеспечения синергизма с деятельностью в рамках существующих многосторонних природоохранных соглашений при рассмотрении вопроса о разработке какого-либо нового документа, имеющего обязательную юридическую силу.

2. Эффективное участие в переговорах

11. С целью содействия широкому и эффективному участию государств в переговорах можно было бы рассмотреть вопрос о проведении следующих мероприятий:

a) оценка характера проблемы, подлежащей рассмотрению, - глобальная, региональная или субрегиональная - с учетом, по мере необходимости, того обстоятельства, что государства могли бы сотрудничать в рамках региональных и субрегиональных усилий по содействию осуществлению многосторонних природоохранных соглашений;

b) выявление тех стран, которые могут иметь особое значение с точки зрения решения какой-либо экологической проблемы;

c) создание специальных фондов и других соответствующих механизмов для содействия участию в переговорах делегатов из стран, нуждающихся в финансовой помощи;

d) в тех случаях, когда государства сочтут это целесообразным, применение различных подходов с целью стимулирования участия в каком-либо многостороннем природоохранном соглашении, например, принципа общей, но дифференцированной ответственности, рамочных соглашений (когда содержание первоначального соглашения дополняется конкретными обязательствами, содержащимися в протоколах) и/или мер по ограничению сферы действия предлагаемого многостороннего природоохранного соглашения теми областями, по которым возможно достижение согласия;

e) транспарентность и процесс, стимулирующий участие всех заинтересованных сторон.

3. Оценка национальных возможностей на момент проведения переговоров

12. Государства-участники могли бы с целью поддержки своих усилий на переговорах по многостороннему природоохранному соглашению и определения того, смогут ли они соблюдать его положения, оценить свои национальные возможности по осуществлению соглашения, являющегося предметом переговоров.

4. Соображения, касающиеся соблюдения, в контексте многосторонних природоохранных соглашений

13. Компетентный орган многостороннего природоохранного соглашения мог бы в случае наделения его соответствующими полномочиями регулярно проводить обзор общих вопросов выполнения обязательств, предусмотренных в рамках многостороннего природоохранного соглашения, и анализировать конкретные трудности с соблюдением, а также рассматривать меры, направленные на улучшение соблюдения.

14. Именно государства в состоянии лучше, чем кто-либо другой, решить, какие подходы являются полезными и целесообразными с точки зрения усиления соблюдения многосторонних природоохранных соглашений. При этом могут учитываться следующие соображения:

- a) четкость: в целях содействия оценке и подтверждению соблюдения следует четко определить обязательства Сторон многосторонних природоохранных соглашений;
- b) в рамках многосторонних природоохранных соглашений, возможно, потребуются национальные планы по осуществлению, которые могли бы, в частности, предусматривать проведение мониторинга и оценки экологических последствий для определения того, приводит ли выполнение того или иного многостороннего природоохрального соглашения к улучшению состояния окружающей среды;
- c) отчетность, мониторинг и проверка: в многосторонних природоохранных соглашениях могут быть закреплены положения, касающиеся отчетности, мониторинга и проверки получаемой информации по вопросам соблюдения. Эти положения могут способствовать соблюдению путем, в частности, потенциального повышения информированности общественности. Необходимо принять меры для обеспечения того, чтобы требования, касающиеся сбора и представления данных, не были слишком обременительными и согласовывались с положениями, предусмотренными в других многосторонних природоохранных соглашениях. В многосторонних природоохранных соглашениях могут быть предусмотрены следующие требования:
- i) отчетность: Сторонам может быть предложено своевременно представлять регулярные доклады по вопросам соблюдения по соответствующему единому формату. Для обеспечения согласованности, эффективности и удобства представления информации могут быть разработаны простые и краткие форматы, что позволило бы обеспечить представление информации по конкретным обязательствам. Секретариаты многосторонних природоохранных соглашений могут обобщать полученные ответы для оказания содействия в проведении оценки соблюдения. Можно было бы также рассмотреть вопрос о представлении данных о несоблюдении, и Стороны могли бы обеспечить своевременное проведение обзора таких сообщений;
 - ii) мониторинг: мониторинг предусматривает сбор данных и в соответствии с положениями многостороннего природоохрального соглашения может использоваться для проведения оценки соблюдения положений такого соглашения, выявления проблем с соблюдением и поиска соответствующих решений. Государства, участвующие в переговорах по выработке положений многосторонних природоохранных соглашений, касающихся вопросов мониторинга, могли бы учитывать аналогичные положения, закрепленные в других многосторонних природоохранных соглашениях;
 - iii) проверка: это может включать проверку данных и технической информации, что помогло бы установить, соблюдает ли Сторона соответствующие положения, и в случае несоблюдения - определить степень, характер несоблюдения и то, насколько часто оно имеет место. Основным источником информации для целей проверки могут быть национальные доклады. Согласно положениям многосторонних природоохранных соглашений в соответствии с условиями, которые могут быть установлены конференциями Сторон, в целях технической проверки могут использоваться независимые источники для подтверждения достоверности национальных данных и информации;
- d) механизмы по вопросам несоблюдения: государства могут рассмотреть вопрос о включении в многостороннее природоохранный договор положений, касающихся вопросов несоблюдения, в целях оказания содействия Сторонам, испытывающим проблемы с соблюдением, и рассмотрения отдельных случаев несоблюдения с учетом важности того, чтобы положения и механизмы по вопросам соблюдения согласовывались с конкретными обязательствами, предусмотренными в этом соглашении. При этом могут учитываться следующие соображения:

- i) Стороны могут рассмотреть возможность создания органа, например комитета по соблюдению, который занимался бы вопросами соблюдения. В состав такого органа в качестве членов могли бы входить представители Сторон или назначаемые Сторонами эксперты, обладающие необходимой квалификацией в соответствующих областях.
- ii) механизмы по вопросам несоблюдения могли бы использоваться Договаривающимися Сторонами в качестве инструмента для выявления на ранней стадии возможных случаев несоблюдения и причин возникновения такого несоблюдения и для выработки соответствующих ответных мер, включая незамедлительное рассмотрение случаев несоблюдения и/или исправление создавшегося положения. Эти ответные меры могут быть скорректированы с учетом различных требований, возникающих в тех или иных случаях несоблюдения, и могут предусматривать, соответственно, как меры содействия, так и более решительные меры согласно применимому международному праву;
- iii) для содействия, облегчения и обеспечения соблюдения механизмы по вопросам несоблюдения могут носить неконфронтационный характер и предусматривать для всех заинтересованных сторон соответствующие процедурные гарантии. Кроме того, механизмы по вопросам несоблюдения могут обеспечивать возможности, позволяющие более четко интерпретировать положения соглашения, способствовать их применению и тем самым в значительной степени уменьшать вероятность возникновения споров;
- iv) вопрос об окончательном установлении факта несоблюдения той или иной Стороной какого-либо соглашения может быть окончательно решен Конференцией Сторон соответствующего многостороннего природоохранного соглашения или другим предусмотренным соглашением органом, если ему будут даны на это полномочия Конференцией Сторон, согласно положениям данного многостороннего природоохранного соглашения.

5. Обзор эффективности

15. Конференция Сторон многостороннего природоохранного соглашения могла бы регулярно проводить обзор общей эффективности соглашения с точки зрения достижения поставленных перед ним целей, а также рассматривать возможные пути повышения эффективности многостороннего природоохранного соглашения.

6. Механизмы обеспечения соблюдения после вступления многостороннего природоохранного соглашения в силу

16. После вступления многостороннего природоохранного соглашения в силу могут быть введены в действие или усилены механизмы или процедуры по обеспечению соблюдения при условии, что такие механизмы или процедуры санкционированы, соответственно, многосторонним природоохранным соглашением, последующей поправкой или решением Конференции Сторон и согласуются с положениями применимого международного права.

7. Положения, касающиеся урегулирования споров

17. По сути, положения, касающиеся урегулирования споров, дополняют положения, направленные на обеспечение соблюдения соглашения. Соответствующая форма механизма урегулирования споров может определяться конкретными положениями, закрепленными в многостороннем природоохранном соглашении, а также зависеть от характера спора. Могут быть рассмотрены самые различные процедуры, включая миссию добрых услуг, посреднические функции, согласительную процедуру, комиссии по выявлению фактов, группы по урегулированию

споров, арбитраж и другие возможные механизмы судебного разбирательства, которые могут быть предусмотрены между соответствующими сторонами в споре.

Е. Осуществление на национальном уровне

1. Национальные меры

18. Оценка соблюдения: до ратификации многостороннего природоохранного соглашения государство должно провести оценку своей готовности соблюдать обязательства по такому соглашению. В случае выявления тех областей, где может быть допущено несоблюдение, государство должно принять соответствующие меры для урегулирования этих вопросов, прежде чем оно станет Стороной соглашения.

19. План действий по обеспечению соблюдения: если государство после того, как оно стало Стороной конкретного многостороннего природоохранного соглашения, выявляет проблемы с соблюдением, оно может рассмотреть вопрос о разработке плана мер по обеспечению соблюдения в соответствии с предусмотренными в таком соглашении обязательствами и информировать об этом секретариат соответствующего соглашения. В этом плане могут быть отражены вопросы соблюдения различных видов обязательств по соглашению, а также меры, направленные на обеспечение соблюдения. В плане могут быть предусмотрены контрольные целевые показатели в той мере, насколько это соответствует положениям соглашения, которые содействовали бы мониторингу вопросов соблюдения.

20. Правовая и нормативная база: опираясь на свою соответствующую национальную правовую базу, государства должны принимать законы и нормы, создающие предпосылки для осуществления многосторонних природоохранных соглашений, в тех случаях, когда такие меры необходимы для обеспечения соблюдения. Такие законы и нормы должны регулярно пересматриваться в контексте соответствующих международных обязательств и с учетом национальных условий.

21. Национальные планы по осуществлению: разработка упомянутых в пункте 14 b) национальных планов по осуществлению многосторонних природоохранных соглашений может содействовать тому, чтобы предусмотренные в многосторонних природоохранных соглашениях обязательства учитывались в национальных мероприятиях по планированию, стратегиях и программах и соответствующих видах деятельности. Мониторингу вопросов соблюдения могли бы способствовать механизмы сбора надежных данных.

22. Обеспечение выполнения: государства могут разрабатывать и создавать механизмы и программы по обеспечению выполнения соответствующих законов и принимать меры, направленные на осуществление обязательств, предусмотренных в многосторонних природоохранных соглашениях (в главе 2 содержатся руководящие принципы, касающиеся обеспечения выполнения природоохранного законодательства на национальном уровне и осуществления международного сотрудничества в деле борьбы с нарушениями законов, направленных на осуществление многосторонних природоохранных соглашений).

23. Экономические инструменты: исходя из своих обязательств в рамках применимых международных соглашений, Стороны могут рассмотреть вопрос об использовании экономических инструментов для содействия эффективному осуществлению многосторонних природоохранных соглашений.

24. Национальные координационные центры: Стороны могут выделить национальные органы в качестве координационных центров, занимающихся вопросами, связанными с конкретным многосторонним природоохранным соглашением, и информировать об этом секретариат соответствующего соглашения.

25. Координация на национальном уровне: при разработке и выполнении национальных планов и программ по осуществлению многосторонних природоохранных соглашений могла бы обеспечиваться соответствующая координация между подразделениями и ведомствами на различных уровнях правительственного аппарата.

26. Действенность национальных учреждений: могут создаваться или соответствующим образом усиливаться учреждения, занимающиеся вопросами осуществления многосторонних природоохранных соглашений, в целях наращивания их потенциала по обеспечению более оптимального соблюдения. Этого можно достичь путем усиления стимулирующих законов и норм, наращивания информационных и коммуникационных сетей, повышения технической квалификации и укрепления научных учреждений.

27. Основные заинтересованные стороны: при разработке национальных планов осуществления природоохранных норм, определении приоритетов в области охраны окружающей среды, распространении информации и специальных знаний, а также мониторинге могут проводиться консультации с основными заинтересованными сторонами, включая частный сектор, органы неправительственных соглашений и т.д. Сотрудничество с основными заинтересованными сторонами может потребоваться для укрепления потенциала, необходимого для соблюдения, за счет информационного обеспечения, подготовки кадров и оказания технической помощи.

28. Местные общины: по мере необходимости Стороны могут развивать диалог с местными общинами по вопросам выполнения обязательств в области охраны окружающей среды с целью обеспечения соблюдения соответствующих норм согласно цели того или иного соглашения. Это может способствовать расширению местного потенциала и оценке воздействия мер, принимаемых в рамках многосторонних природоохранных соглашений, включая влияние природоохранных мероприятий на местные общины.

29. Женщины и молодежь: в национальных планах и программах по осуществлению многосторонних природоохранных соглашений может быть признана ведущая роль женщин и молодежи в обеспечении устойчивого развития.

30. Средства массовой информации: национальные средства массовой информации, включая газеты, журналы, радио, телевидение, а также Интернет и традиционные каналы связи, можно было бы использовать для распространения информации о многосторонних природоохранных соглашениях, предусмотренных ими обязательствах и мерах, которые могут принять организации, ассоциации и отдельные лица. Можно было бы также распространять информацию о мерах, принятых другими Сторонами, в частности Сторонами в соответствующих регионах, с целью осуществления многосторонних природоохранных соглашений.

31. Информирование общественности: с целью содействия соблюдению Стороны могли бы поддержать усилия, направленные на повышение информированности общественности о правах и обязательствах, предусмотренных каждым соглашением, и распространение информации о мерах, необходимых для их реализации, с указанием потенциальной роли общественности в осуществлении того или иного многостороннего природоохрального соглашения.

32. Доступ к административным и судебным процедурам: осуществлению соглашений и выполнению международных обязательств могло бы способствовать предоставление прав, гарантирующих доступ к административным и судебным процедурам на условиях, предусмотренных соответствующими национальными законодательными актами.

2. Создание потенциала и передача технологии

33. Возможно, потребуется принять меры по созданию и укреплению потенциала развивающихся стран, являющихся Сторонами многосторонних природоохранных соглашений, в частности наименее развитых стран, а также стран с переходной экономикой в целях оказания этим странам помощи в выполнении их обязательств по многосторонним природоохранным соглашениям. В этой связи:

а) может оказываться финансовая и техническая помощь в создании и укреплении организационного и институционального потенциала, необходимого для обеспечения рационального природопользования с целью продвижения в работе по осуществлению многосторонних природоохранных соглашений;

b) меры по созданию потенциала и передаче технологии должны согласовываться с потребностями, стратегиями и приоритетами соответствующей страны и могут основываться на аналогичных мероприятиях, уже проводимых национальными учреждениями, либо осуществляться при поддержке со стороны многосторонних или двусторонних организаций;

c) можно было бы способствовать расширению участия самых различных заинтересованных сторон, принимая во внимание необходимость укрепления организационных структур и расширения потенциала директивных органов, а также повышения технической квалификации Сторон в интересах усиления соблюдения и удовлетворения их потребностей в области профессиональной подготовки и материального обеспечения;

d) для покрытия расходов на мероприятия по созданию потенциала в целях усиления соблюдения многосторонних природоохранных соглашений можно было бы использовать самые различные источники финансирования, в том числе такие, как Фонд глобальной окружающей среды, выделяющий средства в соответствии со своим мандатом, а также многосторонние банки развития, специальные фонды для осуществления многосторонних природоохранных соглашений или двусторонние межправительственные или частные источники финансирования;

e) по мере необходимости мероприятия по созданию потенциала и передаче технологии могли бы осуществляться на региональном и субрегиональном уровне;

f) Стороны многосторонних природоохранных соглашений могли бы просить свои соответствующие секретариаты координировать их инициативы по созданию потенциала и передаче технологии или проводить совместные мероприятия по междисциплинарным вопросам в целях эффективного расходования имеющихся средств и избежания дублирования усилий.

F. Международное сотрудничество

34. Признана необходимость решительной поддержки всеми странами глобального процесса защиты и улучшения состояния окружающей среды. Этому могли бы способствовать Организация Объединенных Наций и другие соответствующие международные организации, а также многосторонние и двусторонние инициативы, направленные на содействие соблюдению. В этой связи можно принять меры по:

a) сбору информации, необходимой для оценки положения в области соблюдения многосторонних природоохранных соглашений и определения - путем проведения консультаций - способов и средств содействия соблюдению и усилению соблюдения;

b) созданию и укреплению потенциала развивающихся стран, в частности наименее развитых стран и стран с переходной экономикой, а также передаче им необходимой технологии;

c) передаче национального, регионального и субрегионального опыта в области рационального природопользования;

d) оценке конференциями Сторон в контексте общего обзора эффективности функционирования конкретного многостороннего природоохрального соглашения эффективности работы созданных в рамках таких многосторонних природоохранных соглашений механизмов передачи технологии и финансовых ресурсов;

e) оказанию помощи в разработке руководств, к которым может относиться типовое многостороннее природоохранное соглашение, призванное обеспечить реализацию законодательства, направленного на усиление соблюдения;

f) разработке региональных или субрегиональных природоохранных планов действий или стратегий с целью содействия осуществлению многосторонних природоохранных соглашений;

g) повышению информированности субъектов, не являющихся Сторонами соглашений, о правах, преимуществах и обязательствах Сторон многостороннего природоохрального соглашения и приглашению субъектов, не являющихся Сторонами таких

соглашений, в качестве наблюдателей на совещания директивных органов, созданных в рамках многосторонних природоохранных соглашений, с тем чтобы они лучше знали и понимали суть и важность таких соглашений;

h) укреплению сотрудничества между секретариатами многосторонних природоохранных соглашений в случае поступления просьб от Сторон соответствующих многосторонних природоохранных соглашений.

II. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ И МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ДЕЛЕ БОРЬБЫ С НАРУШЕНИЯМИ ЗАКОНОВ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

Введение

35. В этих руководящих принципах признается необходимость принятия на национальном уровне мер по обеспечению выполнения законов, направленных на осуществление многосторонних природоохранных соглашений. Правоприменение исключительно важно для реализации преимуществ, которые дает выполнение этих законов, охраны окружающей среды, а также здоровья и безопасности человека, предотвращения нарушений и содействия повышению эффективности проводимой работы. В этих руководящих принципах также учитывается необходимость осуществления международного сотрудничества и координации в целях оказания содействия и поддержки обеспечению выполнения законодательных положений, направленных на осуществление многосторонних природоохранных соглашений, а также в целях предоставления помощи в создании равных для всех условий на международной арене.

A. Цель

36. В настоящих руководящих принципах намечены действия, инициативы и меры, предлагаемые государствам для рассмотрения в целях обеспечения более эффективного выполнения природоохранных положений на национальном уровне и осуществления международного сотрудничества в деле борьбы с нарушениями законов, направленных на осуществление многосторонних природоохранных соглашений. Руководящие принципы могут помочь правительствам, их компетентным органам, учреждениям, отвечающим за обеспечение выполнения законов, секретариатам многосторонних природоохранных соглашений, соответственно, и другим заинтересованным международным и региональным организациям в деле выработки инструментов, механизмов и методов, предназначенных для этой цели.

B. Сфера охвата

37. Руководящие принципы нацелены на обеспечение выполнения национальных законов и норм, регулирующих в широком контексте осуществление многосторонних природоохранных соглашений, в рамках которых государства, исходя из своих обязательств по этим соглашениям, разрабатывают законы и создают учреждения, которые призваны оказывать поддержку эффективному правоприменению и реализации мер, направленных на то, чтобы предотвращать нарушения природоохранных законов и экологические преступления и предпринимать в связи с этим ответные действия. В качестве возможных подходов предусматривается содействие принятию соответствующих эффективных законов и норм, обеспечивающих надлежащее реагирование на нарушения природоохранных законов и экологические преступления. В настоящих руководящих принципах придается важное значение наращиванию организационного потенциала путем развития сотрудничества и координации между международными организациями в целях повышения эффективности правоприменения.

С. Определения

38. Для целей данной главы настоящих руководящих принципов:

- а) "соблюдение" означает такое положение, при котором действия субъектов, подпадающих под режим регулирования, соответствуют обязательствам по осуществлению многосторонних природоохранных соглашений, возложенных на них государством, его компетентными органами и учреждениями, что обеспечивается непосредственно или за счет выполнения условий и требований, закрепленных в разрешениях и лицензиях²;
- б) "нарушение природоохранного законодательства" означает нарушение национальных природоохранных законов и норм, направленных на осуществление многосторонних природоохранных соглашений;
- в) "экологическое преступление" означает такие нарушения национальных природоохранных законов и норм, которые в соответствии с национальными законами и нормами Стороны квалифицируются как уголовно наказуемые правонарушения;
- д) "обеспечение выполнения" означает комплекс процедур и мер, используемых государством, его компетентными органами и учреждениями для обеспечения того, чтобы организации или лица, потенциально нарушающие природоохранные законы или нормы, направленные на осуществление многосторонних природоохранных соглашений, стали вновь соблюдать соответствующие нормы и/или понесли бы наказание по гражданскому, административному или уголовному законодательству.

D. Обеспечение выполнения на национальном уровне

39. Каждое государство имеет полную свободу действий в том, что касается разработки таких мер по осуществлению и обеспечению выполнения, которые бы в наибольшей степени соответствовали ее правовой системе и учитывали соответствующие социальные, культурные и экономические условия. В этом контексте для целей настоящих руководящих принципов обеспечению выполнения природоохранных законов и соответствующих норм на национальном уровне мог бы содействовать учет следующих соображений.

1. Национальные законы и нормы

40. Необходимо, чтобы законы и нормы:

- а) были четко сформулированы с указанием конкретных целей, давали полную информацию заинтересованным кругам о требованиях и соответствующих санкциях, а также создавали предпосылки для эффективного осуществления многосторонних природоохранных соглашений;
- б) были с технической, экономической и социальной точек зрения реалистичными в плане эффективного осуществления, проведения мониторинга и обеспечения выполнения и служили бы соответствующими стандартами, позволяющими дать объективную количественную оценку в целях обеспечения последовательности, транспарентности и справедливости в вопросах правоприменения;
- в) имели всеобъемлющий характер и предусматривали надлежащие и соразмерные меры наказания за нарушение природоохранных законов. Такие меры стимулировали бы соблюдение за счет обеспечения такого положения, при котором несоблюдение было бы

² Признавая, что термин "соблюдение" имеет особо актуальное значение в соответствующих областях, охватываемых обеими главами, и представляет собой термин, хорошо известный и понимаемый - хотя и с различным толкованием - всеми субъектами, которые занимаются этими двумя областями, было решено использовать в настоящих руководящих принципах два различных определения этого термина, отдельное для каждой главы.

сопряжено с большими расходами, нежели соблюдение. В случае экологических преступлений в качестве дополнительных сдерживающих факторов могут быть предусмотрены такие санкции, как тюремное заключение, денежные штрафы, конфискация оборудования и других материалов, лишение права заниматься тем или иным родом деятельности или ремеслом, а также конфискация доходов, полученных в результате совершения экологического преступления. Необходимо предусмотреть покрытие расходов на восстановление прежнего положения, в частности расходов, связанных с возмещением экологического ущерба, с утратой возможности использования природных ресурсов, нанесенным в результате загрязнения ущербом и покрытием расходов на принятие мер по исправлению ситуации, восстановлению положения или ослаблению последствий.

2. Организационная структура

41. Государства должны рассмотреть возможность создания организационной структуры, которая способствовала бы:

- a) возложению на учреждения ответственности за:
 - i) обеспечение выполнения законов и норм;
 - ii) проведение мониторинга и оценки осуществления;
 - iii) сбор, представление и анализ данных, включая их качественную и количественную проверку, и предоставление информации о проводимых расследованиях;
 - iv) повышение информированности о законах и нормах и их пропаганду, особенно среди субъектов, подпадающих под соответствующий режим регулирования, а также просвещение широких слоев общественности;
 - v) оказание, по необходимости, содействия судам, трибуналам и другим соответствующим учреждениям, которое может заключаться в предоставлении соответствующей информации и данных;
- b) осуществлению контроля за импортом и экспортом веществ и видов, находящихся под угрозой исчезновения, включая отслеживание грузовых партий, проведение инспекций и других мероприятий по обеспечению выполнения законов в пунктах пересечения границы, в портах и других районах, в которых, как известно или как подозревается, осуществляются незаконные операции;
- c) предоставлению четких полномочий правоохранительным органам и другим учреждениям, занимающимся вопросами обеспечения выполнения законов, по:
 - i) получению информации о соответствующих аспектах осуществления;
 - ii) получению доступа к соответствующим объектам, включая порты и пункты пересечения границы;
 - iii) проведению мониторинга и проверки соблюдения национальных законов и норм;
 - iv) вынесению распоряжения относительно принятия мер по предотвращению и устранению нарушений природоохранных законов;
 - v) обеспечению координации с другими учреждениями;
 - vi) применению санкций, включая наказания за нарушения и несоблюдение природоохранных законов;
- d) реализации стратегий и процедур, направленных на справедливое и последовательное обеспечение выполнения законов и применение санкций исходя из

установленных критериев и руководящих принципов назначения наказания, которые бы, в частности, позволили получить достоверные сведения о серьезности причиненного ущерба, хронологии случаев несоблюдения или нарушений природоохранных законов, расходах по восстановлению прежнего положения и незаконно полученных доходах;

e) использованию критериев при установлении приоритетов деятельности по обеспечению выполнения законов, в основе которых могли бы лежать такие факторы, как причиненный ущерб или риск нанесения ущерба окружающей среде, характер и серьезность нарушения природоохранных законов или географический район;

f) созданию или усилению национальных органов, занимающихся экологическими преступлениями, которые дополняли бы программы по обеспечению соблюдения гражданских и административных законодательных норм;

g) использованию экономических инструментов, включая сборы с пользователей, взимание платы за загрязнение и другие меры, способствующие экономически рентабельному соблюдению;

h) использованию систем сертификации;

i) доступу общественности и представителей гражданского общества к административным и судебным процедурам для оспаривания действий или бездействия государственных органов и юридических лиц в нарушение национальных природоохранных законов и норм, включая оказание поддержки доступу общественности к средствам правосудия с должным учетом различий, существующих в правовых системах и условиях;

j) доступу общественности к имеющейся у правительств и соответствующих учреждений экологической информации согласно национальным и применимым международным законам, касающимся доступа, транспарентности и надлежащего обращения с конфиденциальной и охраняемой информацией;

k) выполнению задач по обеспечению участия соответствующих субъектов и неправительственных организаций в деле содействия охране окружающей среды;

l) информированию законодательных, исполнительных и других государственных органов о предпринятых мерах по охране окружающей среды и полученных результатах;

m) использованию средств массовой информации для широкого освещения случаев нарушения природоохранного законодательства и принятых мер по обеспечению его соблюдения, с уделением особого внимания успехам, достигнутым в деле охраны окружающей среды;

n) периодическому анализу адекватности существующих законов, норм и стратегий с точки зрения достижения целей природоохраны;

o) созданию судов, которые могли бы налагать соответствующие санкции за нарушения природоохранных законов и норм, а также предусматривать иные юридические последствия.

3. Координация на национальном уровне

42. Координация усилий соответствующих органов и учреждений может содействовать обеспечению выполнения природоохранных положений на национальном уровне, в том числе:

a) координация между различными правоохранительными органами, природоохранными учреждениями, а также согласованность действий сотрудников налоговых и таможенных служб и других соответствующих должностных лиц на различных уровнях правительственного аппарата, а также обеспечение связей на оперативном уровне между межведомственными целевыми группами и органами по обеспечению связи, которые могут включать разработку официальных соглашений, таких как меморандумы о договоренности, правила процедуры по вопросам коммуникации, а также разработку руководящих принципов;

- b) координация правительственными учреждениями своих действий с неправительственными организациями и частным сектором;
- c) координация между органами, отвечающими за развитие систем лицензирования, предназначенных для регулирования и контроля импортных и экспортных поставок незаконных веществ и опасных материалов, включая регулируемые химические вещества и отходы.

4. Подготовка кадров с целью укрепления потенциала в области обеспечения выполнения законов

43. Мероприятия по подготовке кадров с целью укрепления потенциала в области обеспечения выполнения законов могут включать нижеследующее:

- a) программы по информированию органов по обеспечению соблюдения законов об их роли и значении в деле обеспечения выполнения природоохранных законов и норм;
- b) курсы подготовки для прокуроров, магистратов и сотрудников органов по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства, сотрудников таможенной и других служб, занимающихся гражданскими, уголовными и административными делами, включая подготовку по таким вопросам, как различные виды доказательств, ведение дела и осуществление преследования, а также вводный курс по назначению соответствующего наказания;
- c) подготовка судей, магистратов и младшего персонала судебных органов по вопросам, касающимся характера и обеспечения соблюдения положений природоохранных законов и норм, а также экологического ущерба и убытков, к которым ведут нарушения таких законов и норм;
- d) профессиональная подготовка, способствующая выработке единого понимания соответствующих вопросов регулирующими органами, сотрудниками органов по обеспечению выполнения природоохранного законодательства, прокурорами и судьями и, тем самым, обеспечению того, чтобы все участники процесса понимали роль каждого из них;
- e) подготовка сотрудников органов по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства, включая практические занятия по методам проведения инспекций, и повышение квалификации по таким вопросам, как методы расследования, включая наблюдение, расследование на месте преступления и судебно-медицинскую экспертизу;
- f) расширение возможностей в области координации деятельности между учреждениями на национальном и международном уровнях, предоставление данных и укрепление потенциала, необходимого для использования информационной технологии в целях содействия обеспечению соблюдения законов;
- g) создание потенциала, необходимого для разработки и эффективного применения экономических инструментов в целях усиления соблюдения природоохранных норм;
- h) разработка принципиально новых способов обеспечения, мобилизации и поддержания на должном уровне людских и финансовых ресурсов, необходимых для усиления соблюдения природоохранных норм;
- i) применение аналитических методов сбора информации с целью классификации и анализа данных и предоставление информации с целью содействия направлению средств на борьбу с нарушителями природоохранного законодательства.

5. Повышение информированности и просвещение общественности

44. Повышению информированности и просвещению общественности могут способствовать следующие мероприятия:

- a) экологическое просвещение и повышение информированности общественности, особенно целевых групп, о соответствующих законах и нормах и их правах, интересах,

обязанностях и ответственности, а также о социальных, экологических и экономических последствиях несоблюдения;

- b) содействие с помощью средств массовой информации ответственному поведению субъектов путем привлечения к таким кампаниям авторитетных общественных деятелей, руководителей и тех, кто формирует общественное мнение;
- c) проведение пропагандистских кампаний для повышения информированности общин, неправительственных организаций, субъектов частного сектора и промышленных и торговых ассоциаций по вопросам охраны окружающей среды;
- d) включение в целях повышения информированности и просвещения курсов по экологии в программы школ и других учебных заведений, предусмотрев их в качестве составной части учебного процесса;
- e) проведение кампаний по развитию программ, предназначенных для повышения информированности и просвещения женщин и молодежи по вопросам охраны окружающей среды;
- f) организация кампаний, призванных содействовать привлечению общественности к деятельности по проведению мониторинга вопросов соблюдения.

Е. Международное сотрудничество и координация

45. Согласно соответствующим положениям многосторонних природоохранных соглашений принимаемые на национальном уровне меры по обеспечению соблюдения законов и норм, направленных на осуществление многосторонних природоохранных соглашений, могли бы подкрепляться международным сотрудничеством и координацией, которым может способствовать, в частности, ЮНЕП. При этом можно было бы учесть нижеследующие соображения.

1. Согласованность законов и норм

46. Государства в рамках своих национальных юрисдикций могут рассмотреть вопрос о разработке согласованных определений и мер, таких, как меры наказания и судебные приказы, с целью содействия единому подходу к нарушениям экологических законов и экологическим преступлениям, а также усилению международного сотрудничества и координации действий в отношении экологических преступлений, имеющих трансграничный характер. Этому могли бы способствовать:

- a) природоохранные законы и нормы, предусматривающие соответствующие меры сдерживания, включая меры наказания, восстановление состояния окружающей среды, процедуры конфискации оборудования, товаров и предметов контрабанды, а также распоряжения конфискованными материалами;
- b) принятие государством законов и норм - выполнение и применение которых соответствует международным обязательствам такого государства - квалифицирующих как незаконные импорт, оборот или приобретение товаров, отходов либо каких-либо других материалов в нарушение природоохранных законов и норм;
- c) соответствующие полномочия применять к нарушителям природоохранного законодательства уголовные санкции, учитывающие характер нарушений природоохранных законов.

2. Сотрудничество в области судопроизводства

47. Двустороннему и многостороннему сотрудничеству государств в области судопроизводства могут содействовать:

- a) сотрудничество в проведении судебных разбирательств и согласовании процедур, касающихся дачи показаний, доказательств и аналогичных вопросов, включая обмен информацией,

правовую взаимопомощь и другие согласованные между заинтересованными странами механизмы сотрудничества;

b) налаживание соответствующих каналов связи, с должным учетом действующих в государствах различных систем, для своевременного обмена информацией, необходимой для выявления нарушений природоохранного законодательства, а также касающейся судебных разбирательств.

3. Организационная структура

48. Государства могут рассмотреть вопрос об укреплении организационных структур и программ с целью содействия международному сотрудничеству и координации следующими способами:

a) выделение и создание каналов связи и обмена информацией между ЮНЕП, секретариатами многосторонних природоохранных соглашений, Всемирной таможенной организацией и соответствующими межправительственными органами, научно-исследовательскими институтами и неправительственными организациями и международными правоохранительными органами, такими как Международная организация уголовной полиции (ИНТЕРПОЛ), в особенности через деятельность по линии "Зеленого ИНТЕРПОЛа"

b) усиление мер содействия обмену информацией, взаимной правовой помощи и проведению расследований совместно с другими правоохранительными учреждениями с целью усиления и унификации законов и практики;

c) создание инфраструктуры, необходимой для осуществления пограничного контроля и недопущения незаконной торговли согласно многосторонним природоохранным соглашениям, включая системы отслеживания и передачи информации, таможенные коды и другие соответствующие механизмы, а также принятие мер, которые могли бы способствовать выявлению незаконных грузовых партий и судебному преследованию нарушителей;

d) разработка технологии и формирование экспертного потенциала, необходимых для отслеживания подозрительных партий груза - с информацией о конкретных промышленных источниках, импорте и экспорте регулируемых химических веществ и отходов, системах лицензирования, таможенных данных и данных по вопросам обеспечения соблюдения законов;

e) укрепление механизмов содействия обмену информацией о результатах проверки незаконных партий груза и координация применения процедур хранения, обработки и возвращения или уничтожения конфискованных незаконных партий груза, а также создание, при соблюдении положений внутреннего законодательства, конфиденциальных каналов для передачи информации о незаконных партиях груза;

f) назначение соответствующих национальных и международных контактных пунктов и направление данных о них в базу данных ЮНЕП по вопросам обеспечения соблюдения законов;

g) облегчение трансграничных контактов между учреждениями с учетом того, что государства могут поручить выполнение одних и тех же функций различным ведомствам, как-то таможене, полиции или органам по защите дикой живой природы;

h) осуществление региональных и субрегиональных программ, обеспечивающих возможности для обмена информацией и активизации профессиональной подготовки в области выявления экологических преступлений и судебного преследования правонарушителей;

i) выделение достаточных ресурсов в поддержку деятельности по эффективному правоприменению и выполнению стратегий.

4. Создание и укрепление потенциала

49. В развивающихся странах, особенно в наименее развитых странах и странах с переходной экономикой, требуется создать и укрепить потенциал, необходимый для обеспечения соблюдения

законов. Признается, что на обеспечение соблюдения природоохранных законов могут влиять проблемы нищеты и руководства, которые необходимо решать с помощью соответствующих программ. Можно рассмотреть возможность принятия следующих мер с целью создания и укрепления потенциала, необходимого для обеспечения законов:

а) скоординированная техническая и финансовая помощь в разработке эффективных законов и норм, а также создании и обеспечении функционирования учреждений, программ и планов действий по обеспечению соблюдения, проведению мониторинга и оценки национальных законов, направленных на осуществление многосторонних природоохранных соглашений;

б) разработка в связи с конкретными соглашениями надлежащих руководящих принципов проведения сотрудниками правоохранительных органов соответствующих операций, расследований и инспекций, а также процедур отчетности и обработки информации на национальном и международном уровнях;

с) разработка программ по координации с другими государствами мер по соблюдению и обеспечению выполнения, включая меры, способствующие соблюдению;

д) использование региональных и субрегиональных центров и рабочих совещаний в качестве механизмов, открывающих возможности для обмена информацией и опытом, а также для осуществления недорогостоящих программ по подготовке кадров, рассчитанных на длительную перспективу;

е) участие в международных совещаниях, учебных курсах и программах подготовки кадров, а также в деятельности региональных и глобальных сетей с целью содействия обмену информацией и расширению доступа к материалам по вопросам осуществления и учебным пособиям.
