
НАЦИОНАЛЬНЫЕ РЕГИСТРЫ ВЫБРОСОВ И ПЕРЕНОСА ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ — ПОД МЕЖДУНАРОДНЫЙ КОНТРОЛЬ!

А.М. Солнцев, Н.А. Петрова

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье анализируются причины, приведшие к созданию во многих странах мира национальных регистров выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) в 80-х гг. XX в. Постулируется значимость создания единых международных стандартов РВПЗ, которые впервые были зафиксированы 21 мая 2003 г. в Киевском Протоколе о регистре выбросов и переноса загрязнителей. Данный РВПЗ касается 86 веществ, в том числе тяжелых металлов, парниковых газов, канцерогенов и веществ, вызывающих кислотные дожди. В исследовании отмечается важность создания Комитета по соблюдению Киевского Протокола, куда могут подавать жалобы индивиды, НПО и государства о несоблюдении государствами положений Протокола.

Ключевые слова: экологическое право, международное право, экологические права человека, право на экологическую информацию, регистр выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ), ОЭСР, Европейская экономическая комиссия ООН.

Впервые идея создания регистра выбросов и переноса загрязнителей (РВПЗ) возникла в Соединенных Штатах после двух аварий на химических производствах: трагической аварии в Бхопале (Индия) в 1984 г. и инцидента в американском Институте в Западной Вирджинии (США) в 1985 г. (1). Вскоре после этого Конгресс США одобрил Закон о планировании действий в чрезвычайных ситуациях и праве населения на информацию (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act of 1986), предусматривающий создание регистра, названного Кадастром токсичных выбросов (КТВ) [16], позволяющего отслеживать выбросы во все природные среды (атмосферу, воду и землю) и перенос за пределы участков более 600 видов химических веществ. Другие страны, например Австралия [14] и Канада [15], последовали этому примеру и разработали национальные системы РВПЗ.

Таким образом, благодаря КТВ общественность получила доступ к не представлявшейся ранее информации о выбросах загрязняющих веществ. Наряду с этим его создание явилось мощным стимулом для представляющих отчетность объектов принять добровольные меры в целях сокращения выбросов загрязнителей. Хотя РВПЗ не предусматривает прямого регулирования выбросов, он позволяет оказывать давление на компании, стремящиеся избежать репутации крупных загрязнителей, и стимулирует объекты к осуществлению инвести-

ций сокращения выбросов. Таким образом, доступ общественности к информации является одной из главных характеристик РВПЗ и оказывает реальное влияние на предотвращение и сокращение загрязнения окружающей среды.

В принятой на состоявшейся в 1992 г. в Рио-де-Жанейро (Бразилия) Конференции ООН по окружающей среде и развитию «Повестки дня на XXI век» впервые на международном уровне была признана важность доступа общественности к информации о загрязнении окружающей среды, включая доступ к кадастрам выбросов. В гл. 19 Повестки дня на XXI в. содержится рекомендация о том, что правительствам следует собирать достаточное количество данных о различных природных средах и обеспечивать общественности доступ к этой информации. Правительствам в сотрудничестве с промышленностью и общественностью надлежит создавать и совершенствовать базы данных о химических веществах, включая кадастры выбросов. Далее в гл. 19 Повестки говорится, что наиболее по возможности широкая информированность об опасностях, связанных с химическими веществами, является необходимой предпосылкой для обеспечения химической безопасности.

После проведения Конференции в Рио-де-Жанейро Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (2) сделала первые шаги по достижению данной цели.

В 1993 г. государства — члены ОЭСР предоставили Генеральному секретарю ОЭСР мандат на подготовку Руководства для национальных правительств, заинтересованных в создании регистра выбросов и переноса загрязнителей, которое было опубликовано в 1996 г. [12]. В рамках ОЭСР была создана целевая группа для рассмотрения наиболее сложных аспектов создания систем РВПЗ.

ОЭСР провела эту работу в соответствии с рекомендацией Конференции в Рио-де-Жанейро в рамках Межорганизационной программы по рациональному регулированию химических веществ (МПРРХВ) (3).

В Руководстве ОЭСР РВПЗ определяется в качестве каталога или регистра потенциально опасных для окружающей среды выбросов или переносов загрязняющих веществ из различных источников.

В РВПЗ включается информация о выбросах в атмосферу, воду и землю, а также переносы загрязняющих веществ/отходов на объекты для обработки и захоронения. В регистр могут включаться данные по конкретным веществам, а также по широким категориям загрязнения.

Таким образом, РВПЗ представляют собой кадастры загрязнения с промышленных объектов и других источников. Разработка и создание национальной системы РВПЗ позволяет правительствам отслеживать образование и выбросы загрязняющих веществ, а также последующую эволюцию различных загрязняющих веществ во времени.

После проведения Конференции в Рио-де-Жанейро в других странах также были созданы национальные системы РВПЗ. Кроме того, Учебным и научно-исследовательским институтом ООН (ЮНИТАР) были осуществлены экспериментальные проекты и мероприятия по наращиванию потенциала в ряде стран,

включая Египет, Мексику, Словакию и Хорватию. Также в контексте процесса «Окружающая среда для Европы» и в рамках дальнейшего осуществления Повестки дня на XXI век в 1996 г. ЕЭК ООН (4) приступила к работе над Конвенцией о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Данная Конвенция была принята 25 июня 1998 г. в датском городе Орхус (по месту принятия ее принято именовать «Орхусская Конвенция»).

На сегодняшний день к Конвенции присоединились 44 европейских государства, из стран СНГ не участвуют в Орхусской Конвенции Россия и Узбекистан. Орхусская Конвенция требует у государств гарантировать право на доступ к информации, право на участие в принятии решений и право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, для того, чтобы защитить право каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в среде, благоприятной для его здоровья и достойной жизни [8].

Генеральный секретарь ООН описал эту Конвенцию как «самый что ни на есть амбициозный и смелый замысел в деле создания “экологической демократии”, который когда-либо воплощался в жизнь под эгидой Организации Объединенных Наций», а ее принятие как «гигантский шаг на пути развития международного права в области охраны окружающей среды» [9].

Несмотря на то что настоящая Конвенция носит региональный характер, согласно п. 4 ст. 19 Конвенции государства — члены ООН, не входящие в ЕЭК ООН, могут присоединиться к ней с согласия Совещания Сторон.

Орхусская Конвенция — первый международный договор в области охраны окружающей среды, уделяющий в первую очередь внимание обязательствам государств перед обществом и перед неправительственными организациями (НПО).

РВПЗ служит инструментом, обеспечивающим доступ общественности к экологической информации, и по этой причине тесно связан с целями Орхусской Конвенции. Пункт 9 ст. 5 Орхусской Конвенции содержит положения, призывающие Стороны создать общенациональные доступные для общественности «кадастры или регистры загрязнения», включающие данные о поступлении, выделении и переносе веществ и продуктов. Таким образом, в Орхусской конвенции был заложен потенциал дальнейшей кодификации для более полной реализации экологического права на доступ к информации.

На первом совещании сторон Орхусской Конвенции в 2002 г. была создана Целевая группа по подготовке рекомендаций для будущей работы над РВПЗ. На втором совещании Целевая группа представила свои выводы и предложила создать Межправительственную рабочую группу по РВПЗ открытого состава. В результате переговоров Протокол о РВПЗ был принят на внеочередном совещании Сторон Орхусской Конвенции 21 мая 2003 г. в рамках проходившей в Киеве пятой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (по месту принятия его называют Киевский Протокол) [1. С. 86–132]. Его подписали 37 стран и ЕС.

Протокол вступил в силу 8 октября 2009 г. после того, как его ратифицировали 16 государств. На настоящий момент Протокол подписали 40 и ратифици-

ровали 19 государств (Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Дания, Испания, Латвия, Литва, Люксембург, Македония, Португалия, Румыния, Словения, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция).

Протокол является первым юридически обязательным международным документом о регистрах выбросов и переносе загрязнителей. Его цель заключается в расширении доступа общественности к информации, содействии участию общественности и внесении вклада в предупреждение и сокращение загрязнения. Этот Протокол может быть подписан всеми государствами, включая те государства, которые не ратифицировали Орхусскую Конвенцию, а также государствами, не являющимися членами ЕЭК ООН. Таким образом, он изначально имеет характер «открытого», глобального. Вместе с тем США (член ЕЭК ООН) заявили, что Киевский Протокол о РВПЗ создан на основе законодательства США (упоминавшийся выше US Toxics Release Inventory), поэтому они не видят смысла присоединяться к нему [11].

Важно отметить, что данный международный договор кодифицирует и развивает такие отраслевые принципы международного экологического права, как принцип защиты экологических прав человека (принцип 10 Декларации Рио-де-Жанейро) и принцип предосторожности (принцип 15 Декларации Рио-де-Жанейро), о чем содержится упоминание в преамбуле Киевского протокола.

Протокол РВПЗ связан не только с Орхусской конвенцией, но и с другими важными международными экологическими соглашениями: Роттердамской конвенцией о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных химических веществ и пестицидов в международной торговле, Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением и Стокгольмской конвенцией о стойких органических загрязнителях. Поэтому представляется, что ЕЭК ООН, ЮНЕП и секретариаты указанных международных экологических соглашений должны работать совместно во избежание дублирования в своей деятельности.

Цель Протокола заключается в расширении доступа общественности к информации и создании условий для участия общественности, а также в содействии предупреждению и сокращению загрязнения.

В странах — участниках Протокола предприятия будут ежегодно отчитываться о выбросах в окружающую среду и переносе загрязняющих веществ. Эта информация будет представляться общественности.

Отчетность будет касаться 86 веществ, в том числе тяжелых металлов, парниковых газов, канцерогенов и веществ, вызывающих кислотные дожди (см. Приложение II к Протоколу). Вместе с тем объекты атомной энергетики не охватываются Протоколом.

Таким образом, РВПЗ в первую очередь призван служить интересам широкой общественности. Вместе с тем в преамбуле к Протоколу отмечается, что РВПЗ также могут оказывать содействие правительствам в выявлении тенденций загрязнения, установлении приоритетов и контроле за соблюдением международных обязательств, и они могут обеспечить для промышленности ощутимые выгоды благодаря совершенствованию практики природопользования.

Действительно, существует много потенциальных пользователей РВПЗ.

К их числу в первую очередь относятся организации и широкий круг общественности и граждан, заинтересованные в получении информации о загрязнении на местном, региональном или национальном уровнях.

Работники системы здравоохранения могут использовать информацию для принятия решений по вопросам общественного здравоохранения. РВПЗ могут стать ценным инструментом экологического просвещения. Природоохранные органы могут использовать РВПЗ как для контроля за соблюдением условий, содержащихся в разрешениях на деятельность местных объектов, так и для контроля за ходом работы по выполнению международных обязательств на национальном уровне. Расчет уровней загрязнения, а также их публикация могут стимулировать усилия объектов-загрязнителей по повышению эффективности и снижению уровней загрязнения.

Сам Протокол обязывает Стороны создавать общенациональные системы, обеспечивающие представление отчетности и сбор информации о загрязнении. В нем также определен ряд основных элементов РВПЗ (ст. 4).

Поскольку первоочередной целью Протокола является повышение уровня осведомленности, информация РВПЗ должна предоставляться с помощью средств прямого электронного доступа, таких, как общедоступный веб-сайт (п. 1 ст. 11).

Стороны должны обеспечивать «другие эффективные средства» представителям общественности, не имеющим электронного доступа (п. 2 ст. 11). РВПЗ должны представлять информацию об отдельных объектах, загрязнении из диффузных источников и о совокупных уровнях загрязнения. Протоколом допускается ограничительная норма, позволяющая загрязнителям обращаться с запросом о сохранении конфиденциального характера их данных (ст. 12).

Протокол направлен на обеспечение участия общественности в создании и изменении РВПЗ. Сами переговоры по Протоколу служат таким примером, поскольку в них участвовали технические эксперты, представители государств, природоохранные НПО, международные организации и представители промышленности. Участие всех заинтересованных сторон рассматривалось в качестве важнейшей гарантии прозрачности и принятия Протокола.

Широкое международное сотрудничество также будет являться одной из важных составляющих осуществления Киевского Протокола в таких областях, как обмен информацией в приграничных районах, а также оказания технической помощи сторонам, к числу которых относятся развивающиеся страны или страны с переходной экономикой. Кроме того, Протокол разрабатывался в качестве динамического инструмента, который может пересматриваться с учетом потребностей пользователей, а также последних технических достижений. Большую устойчивость режиму Киевского протокола придает ст. 28, не допускающая принятие оговорок к нему.

Первое совещание сторон Киевского Протокола прошло с 20 по 22 апреля 2010 г. в Женеве. Совещание посетили делегации стран — участников Протокола, стран, подписавших Протокол, делегация Мексики (государство — член

ООН, не входящее в регион ЕЭК), а также представители международных правительственных и неправительственных организаций. На Совещании были приняты подготовленные Рабочей группой по РВПЗ Правила процедуры для сессий Совещаний и Секретариата [3].

Безусловно, создание РВПЗ представляется весьма непростой процедурой, и ряд стран на конференции поделились своим опытом [6].

Основные проблемы и потребности в области разработки РВПЗ включают создание специального законодательства и институциональной базы, необходимой для интеграции сбора данных и налаживания потока информации. В частности, было отмечено, что в настоящее время действует Европейский регистр выбросов и переноса загрязнителей, который был создан в соответствии с Регламентом (ЕС) 166/2006 от 18 января 2006 г.

Европейский РВПЗ (Е-РВПЗ) [13] обеспечивает возможность участия граждан в обсуждении вопросов и разработке политики в области окружающей среды. Кроме того, используемый в нем мультимедийный комплексный подход дает возможность выявлять основные факторы воздействия промышленности на окружающую среду. Для визуализации собранных данных используются географические информационные системы (ГИС).

В ноябре 2009 г. было создано веб-средство для сбора экологической информации о выбросах, производимых около 25 000 промышленных предприятий на территории ЕС. Е-РВПЗ, который уже представляет собой значительное достижение для промышленности, НПО и компетентных властей, будет и далее совершенствоваться путем интеграции данных о выбросах из различных источников, таких как транспорт, судоходство, авиаперевозки и сжигание в бытовом секторе.

В Швейцарии с 2009 г. РВПЗ предоставляет общественности информацию о выбросах конкретных загрязнителей в атмосферу, воду и почву, а также о переносе отходов и загрязнителей в сточные воды.

Испанская система РВПЗ разработана в качестве интегрированного онлайн-нового инструмента, предназначенного для сбора, управления и распространения информации; она обеспечивает доступ для общественности к кадастрам предприятий, общей информации о регистре РВПЗ и другим важным документам и ссылкам.

Цель испанских государственных властей состоит в оказании помощи общественности в улучшении понимания и использовании информации, предоставляемой из системы РВПЗ, а также в повышении качества и сопоставимости данных и процедур предоставления информации.

Данные РВПЗ особенно важны для определения приоритетов и основных целей нескольких природоохранных стратегий и, в частности, используются для оценки потребностей в процессе осуществления законодательства об ответственности за ущерб окружающей среде.

Хорватский РВПЗ в настоящее время является частью веб-сайта Агентства по охране окружающей среды Хорватии, данные с которого доступны для общественности; вместе с тем планируется создать отдельный веб-сайт РВПЗ, на

котором общественности будет предоставлена еще более обширная информация и который позволит Хорватии подготавливать соответствующие доклады по обзорам результативности экологической деятельности для Европейской комиссии, когда она присоединится к ЕС.

Агентство по охране окружающей среды Великобритании пошло дальше требований, содержащихся в Киевском Протоколе, и требует также представлять данные о товарной продукции и потреблении энергии, воды и сырьевых материалов в целях разработки инструмента, который поможет компаниям повысить их эффективность. Совмещение данных РВПЗ с другой информацией может стать мощным инструментом для оказания помощи гражданам в вопросах оспаривания законности выдачи разрешений на загрязнение и заявок на строительство. Системы РВПЗ на начальном этапе можно развернуть относительно в простой форме, а затем развивать и расширять за счет синергизма с другими данными.

Регулирующие органы, предприятия, научные работники и граждане обладают значительными объемами информации, которую можно использовать совместно, и все они выигрывают от наличия надежной и эффективно действующей системы РВПЗ.

Мексиканский РВПЗ включает 104 вещества, он стал первым публично доступным инструментом получения информации о загрязнении в Мексике. Снижение объема промышленных выбросов опасных веществ способствует укреплению репутации и повышению доверия к правительству. В числе задач на будущее следует отметить включение новых токсичных и экотоксичных веществ, разработку новой онлайн-платформы и автоматизацию обзора информации для оптимизации процесса обработки информации и повышения надежности и достоверности данных.

Польша проводит подготовительную работу, для того чтобы присоединиться к Протоколу. Были разработаны правила РВПЗ, и в качестве ответственного органа назначены региональные инспектораты. Затем были разработаны веб-портал и электронные системы для обработки и представления данных, а также подготовлены методологические рекомендации для различных отраслей промышленности. Польский РВПЗ может также существенно повысить эффективность уже действующей национальной системы экологических сборов и штрафов за счет сопоставления и подтверждения достоверности соответствующих данных. Кроме того, четко функционирующий РВПЗ мог бы стимулировать компании к полному выполнению их обязательств по представлению данных соответствующему органу.

В Германии информация РВПЗ доступна для общественности с июня 2009 г., это дает промышленным предприятиям возможность информировать об их усилиях и достижениях в области сохранения окружающей среды. РВПЗ повышают степень открытости и расширяют доступ к экологической информации, тем самым способствуя диалогу между общественностью, политиками и промышленностью. Электронный РВПЗ Германии стал частью инициативы «э-правительство 2.0» и

был отмечен Европейской комиссией в качестве образцового примера электронного правительства в Европе. Электронный РВПЗ полностью построен на основе программного обеспечения с открытым исходным кодом, не требует выплаты каких-либо лицензионных платежей, и всем участникам предлагается использовать его и оказывать помощь в его развитии и обмене результатами.

Директор Информационного центра «Волград-Экопресс» (Россия) рассказала о проблемах, связанных с созданием РВПЗ, и путях их решения. В частности, она подчеркнула важность сбора достоверных данных; электронного правительства; системного регулярного представления данных также и частным сектором; обучения на рабочем месте и других образовательных возможностей; а также о языковых проблемах в системах РВПЗ.

Вместе с тем нельзя не отметить деятельность следующей международной программы, имеющей большое значение для реализации Киевского Протокола. Стратегический подход к международному регулированию химических веществ (СПМРХВ) является широкой глобальной политической платформой, направленной на достижение цели Йоханнесбургского плана осуществления, предусматривающей, что к 2020 г. химические вещества должны производиться и использоваться таким образом, чтобы свести к минимуму неблагоприятное воздействие на здоровье человека и окружающую среду.

СПМРХВ имеет широкий и разнообразный состав: в нем участвуют более 170 государств и свыше 70 НПО, а также учреждения ООН. Официальным координационным пунктом выступает секретариат Орхусской конвенции.

СПМРХВ содействует созданию потенциала в развивающихся странах, наименее развитых странах, малых островных развивающихся государствах и в странах с экономикой переходного периода. На эти цели за последние четыре года было выделено 20 млн долл. США.

Было оказано содействие в реализации проектов по созданию РВПЗ в Грузии и Панаме. Растет число стран, которые изучают и рассматривают возможности внедрения РВПЗ в контексте более широких планов осуществления СПМРХВ.

Одним из главных итогов Первого совещания сторон Протокола о РВПЗ стало принятие решения I/1 (5) о правилах процедуры, решения I/5 [5] о предоставлении докладов об имплементации Протокола и решения I/2 [4], учреждающего Комитет по соблюдению Протокола и устанавливающего процедуры по контролю за соблюдением по аналогии с Комитетом по соблюдению Орхусской конвенции [10]. Последнее решение заслуживает тщательного анализа.

В соответствии со ст. 1 решения I/2 Комитет по соблюдению состоит из 9 членов, действующих в личном качестве и обладающих высокими моральными качествами и обширным юридическим или техническим опытом. Кандидаты предлагаются государствами — участниками Протокола, а также НПО, специализирующимися в области применения Протокола.

Список кандидатов должен быть выслан Секретариату на одном из официальных языков Протокола не позднее 12 недель до начала Совещания сторон, на

котором должны проходить выборы. Совещание сторон выбирает членов Комитета консенсусом, либо, при недостижении консенсуса, тайным голосованием. На Первом совещании сторон консенсусом были выбраны 9 членов Комитета: 4 члена со сроком полномочий до конца второй сессии Совещания сторон (Мераб Барбакадзе от Грузии); Акос Фехервари от Венгрии; Свето Василески от Македонии и Алистер МакГлоун от Великобритании) и 5 членов со сроком полномочий до конца третьей сессии Совещания сторон (Гор Мовсисян от Армении; Фриц Кройсс от Австрии); Мартина Сорса от Хорватии; Дидье Гиффо от Франции и Барбара Ратмер от Германии).

Жалобы могут направляться в Комитет по соблюдению одной и более сторонами, если у заявляющей стороны есть доказательства несоблюдения другой стороной обязательств по Протоколу. Жалоба направляется в Секретариат Комитета вместе с подтверждающей информацией; после получения Секретариат направляет жалобу стороне, чье соблюдение обязательств ставится под вопрос, и Комитету. Любой ответ или информация по делу должны быть направлены в Секретариат в течение трех месяцев или в течение другого срока, который требуется при данных обстоятельствах, но не позднее шести месяцев. Ответ переправляется Секретариатом в Комитет, который должен вынести решение по делу, если посчитает его приемлемым.

В случае если Секретариат узнает о возможном несоблюдении обязательств по Протоколу какой-либо из сторон, то в соответствии с процедурой предоставления докладов он может запросить необходимую информацию у стороны. Если в течение от трех до шести месяцев, в зависимости от обстоятельств, Секретариат не получает ответа и вопрос не разрешается, то сообщение направляется в Комитет, который затем принимает решение по делу.

По прошествии 12 месяцев со дня вступления Протокола в силу в отношении какой-либо Стороны представители общественности получают право направлять в Комитет сообщения, если государство не взяло отсрочку в отношении механизма соблюдения по рассмотрению заявлений представителей общественности на 4 года, о чем своевременно уведомило депозитария Протокола (на настоящий момент ни одно государство — участник Протокола не взяло такую отсрочку).

Сообщение, поступившее от представителей общественности, считается приемлемым, если оно: а) не является анонимным; б) совместимо с положениями Протокола; в) не представляет собой злоупотребление правом подавать подобные жалобы; г) не является безосновательным; д) не является малозначительным. Комитет также должен принимать во внимание исчерпание внутренних средств правовой защиты, если только применение таких средств не затягивается или не является эффективным и достаточным.

Затронутая сторона должна как можно скорее, но не позднее 5 месяцев с момента получения Комитетом сообщения представить Комитету объяснения и информацию, разъясняющую ситуацию.

Для выполнения возложенных на него функций Комитет может запрашивать дополнительную информацию по рассматриваемым делам; предпринимать

сбор информации на территории стороны с согласия данной стороны; проводить слушания; пользоваться услугами экспертов и советников, если посчитает это необходимым.

Заседания Комитета должны быть открытыми, закрытые заседания проводятся, если это необходимо для обеспечения конфиденциальности информации; когда Комитет готовит и принимает решения, меры или рекомендации, а также когда Комитет посчитает это необходимым, принимая во внимание желательность проведения открытого процесса.

На заседаниях Комитета, посвященных рассмотрению жалоб и сообщений, принимают участие представители сторон или общественности, подавшие жалобу/сообщение, и представители стороны, в адрес которой направлена жалоба. Однако они не принимают участия при подготовке и принятии Комитетом решений, мер или рекомендаций по делу.

Комитет может принимать решение о применении следующих мер:

- рекомендации и помощь стороне, в отношении которой рассматривается сообщение о несоблюдении, в том числе помощь в получении поддержки от специализированных агентств и других компетентных органов;
- требование от соответствующей стороны представить Комитету информацию о плане действий по обеспечению соблюдения положений Протокола в течение срока, оговоренного Комитетом с затронутой стороной;
- требование от соответствующей стороны представить Комитету доклад о прогрессе, достигнутом в деле соблюдения обязательств по Протоколу;
- требование к стороне представить свое объяснение по рассматриваемому делу перед Совещанием сторон;
- рекомендации стороне относительно принятия специфических мер для разрешения рассматриваемой ситуации.

Комитет представляет доклад о своей деятельности на каждом очередном Совещании сторон. По рассмотрению доклада и других представленных Комитетом рекомендаций Совещание сторон Протокола, принимая во внимание причину, тип, степень, длительность и частоту несоблюдения, может:

- применить какие-либо из вышеперечисленных мер;
- рекомендовать сторонам предоставить финансовую и техническую помощь, содействовать наращиванию потенциала и облегчить обмен технологиями;
- сделать заявление о факте несоблюдения;
- сделать предупреждения;
- придать особой огласке дела о несоблюдении;
- принять такие другие неконфронтационные, несудебные и консультативные меры, которые могут быть целесообразными.

Первая встреча Комитета по соблюдению Киевского протокола прошла 27–28 января 2011 г. в Женеве. Каждый член Комитета, присутствовавший на встрече, подписал официальное заявление, тем самым соглашаясь исполнять свои обязанности в качестве члена Комитета беспристрастно, справедливо и добросовестно в соответствии со п. 10 Приложения к решению I/2.

На встрече был выбран председатель Комитета, выборы вице-председателя были отложены до следующей встречи, чтобы дать возможность членам Комитета, не присутствовавшим на встрече, участвовать в выборах. На встрече были обсуждены и приняты методы работы и правила процедуры Комитета [2]. Вторая встреча Комитета по соблюдению Киевского протокола должна состояться в декабре 2011 г.

Что касается России, то национального РВПЗ здесь пока не создано. Многие НПО активно сотрудничают с ЕЭК ООН, ЮНЕП и международными организациями, действующими в области охраны окружающей среды, а также с органами государственной власти и местными администрациями и продвигают идею создания РВПЗ.

На протяжении последних нескольких лет проходили многочисленные рабочие совещания, круглые столы и семинары, на которых были подготовлены планы работы по созданию локальных РВПЗ и местных систем экологической информации. Девять пилотных регионов выразили свое желание подготовить региональные РВПЗ, и работы уже начались в Астраханской области, Волгоградской области, Перми, С.-Петербурге, Архангельской области. Кроме этих регионов, свою заинтересованность высказали еще четыре области — Самара, Иркутск, Челябинск и Екатеринбург. Эту деятельность координирует Центр реализации международных проектов (ЦМП) и подпрограмма ЮНЕП по химическим веществам (UNEP Chemicals) при участии представителей природоохранных министерств и ведомств, учреждений системы здравоохранения и региональных администраций.

Представители перспективных пилотных регионов ознакомили участников с состоянием системы мониторинга химического загрязнения и с проблемами, с которыми они сталкиваются. Так, например, в Волгоградской области определили основные источники загрязнения, на долю которых приходится 90% общих выбросов точечных источников, и составили перечень выбрасываемых загрязнителей. В рамках проекта рассматриваются также выбросы транспортных средств, загрязнение земли предприятиями черной металлургии и пестицидное загрязнение почв.

Проведение пилотного проекта в Волгограде отчасти связано с тем, что в этом городе НПО очень активно выступают за создание системы РВПЗ. Ведущую роль в этой области играет организация Волгоград-Экопресс, которая выступила инициатором разработки открытого для общественности РВПЗ для химического предприятия «Каучук» — самого крупного загрязнителя в городе [7].

В заключение отметим, что Президент России в июне 2011 г. призвал к ратификации Орхусской конвенции, а Секретариат ЕЭК ООН приветствовал это заявление. Данный шаг будет, безусловно, способствовать укреплению экологической безопасности (как в России, так и в регионе ЕЭК в целом), а также станет поворотным моментом на пути к созданию российского РВПЗ и ратификации Киевского протокола.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Авария в индийском городе Бхопал произошла на химическом заводе Union Carbide 3 декабря 1984 г. и повлекла смерть, по крайней мере, 18 тысяч человек, из них 3 тысячи человек погибли непосредственно в день трагедии, и 15 тысяч — в последующие годы. По различным данным, общее количество пострадавших оценивается в 150–600 тысяч человек. Эти цифры дают основание считать бхопальскую трагедию крупнейшей в мире техногенной катастрофой по числу жертв. Вторая авария произошла 11 августа 1985 г. в США (Institute plant in the Kanawha Valley of West Virginia), когда 500 галлонов высокотоксичных веществ попало в окружающую среду с завода института. Эта авария обошлась без жертв, но 134 человека попали в больницу.
- (2) Организация экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) — международная организация, в рамках которой обсуждаются преимущественно вопросы разработки и совершенствования экономической и социальной политики. В настоящее время в состав организации входит 34 государства: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, США, Турция, Финляндия, Франция, Чехия, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония, Южная Корея, Япония.
- (3) Межорганизационная программа по рациональному регулированию химических веществ (МПРРХВ) была создана в 1995 г. в соответствии с рекомендациями Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г., направленными на укрепление сотрудничества и усиления международной координации в области химической безопасности. К организациям, участвующим в работе программы, относятся ФАО, МОТ, ОЭСР, ЮНЕП, ЮНИДО, ЮНИТАР и ВОЗ. Всемирный банк и ПРООН являются наблюдателями. Цель МПРРХВ состоит в том, чтобы содействовать сотрудничеству в области политики и мероприятий, осуществляемых организациями-участницами совместно или по отдельности, в целях достижения рационального регулирования химических веществ по отношению к здоровью человека и к окружающей среде.
- (4) ЕЭК ООН — региональная комиссия ООН, созданная в 1947 г. при ЭКОСОС с целью развития экономической деятельности и укрепления экономических связей внутри региона ЕЭК и между этим регионом и остальным миром. Регион ЕЭК ООН охватывает страны Европы, Северной Америки, Центральной Азии и Израиль. В то же время 56 государств ЕЭК являются источником двух третей мирового загрязнения и принадлежат к числу крупнейших потребителей природных ресурсов и энергии.
- (5) Решение I/1 о правилах процедуры призывает Бюро Протокола приглашать к участию в заседаниях по одному представителю НПО, работающих в области охраны окружающей среды и промышленности и производства соответственно. 14 января 2011 г. состоялось первое заседание Бюро Протокола, которое согласилось с тем, что необходимо приглашать к участию представителей промышленного сектора, а также решило регулярно приглашать на заседания представителя какого-либо государства — участника Протокола, выбирая кандидата для участия в зависимости от повестки дня заседания.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Абашидзе А.Х., Васильев Ю.Г., Солнцев А.М. Международное экологическое право: Документы и комментарии. — Вып. 3. Экологические права человека. — М.: РУДН, 2010.
- [2] Док. ООН. ECE/MP.PRTR/C.1/2011/2 от 27-28.01.2011.

- [3] Док. ООН. ECE/MP.PRTR/2010/L.2, Decision I/1 от 09.02.2010.
- [4] Док. ООН. ECE/MP.PRTR/2010/L.3, Decision I/2 от 05.02.2010.
- [5] Док. ООН. ECE/MP.PRTR/2010/L.6 от 08.02.2010.
- [6] Доклад о работе первой сессии Совещания сторон Протокола о регистрах выбросов и переноса загрязнителей (Женева, 20 22 апреля 2010 г.) // Док. ООН ECE/MP.PRTR/2010/2 от 28.03.2011.
- [7] Концепция РВПЗ Волгоградской области. URL: http://prtr-volga.com/_concept.php
- [8] *Копылов М.Н., Солнцев А.М.* Экологические права человека в системе международно-признанных прав человека // Государство и право. — 2010. — № 3. — С. 23–32.
- [9] Орхусская Конвенция: руководство по осуществлению, ООН, 2000 // Док. ООН. ECE/СЕР/72.
- [10] *Солнцев А.М., Петрова Н.А.* Как заставить государства соблюдать экологические права человека? // Международное право — International Law. — 2010. — № 4 (44). — С. 41–49.
- [11] *Bodansky D.* The Art and Craft of International Environmental Law. — Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts London, England, 2010.
- [12] Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs): A Tool for Environmental Policy and Sustainable Development. Guidance Manual for Governments, Paris, 1996. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/2348006.pdf>
- [13] The European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR). URL: <http://prtr.ec.europa.eu/Home.aspx>
- [14] The National Pollutant Inventory in Australia. URL: <http://www.npi.gov.au>
- [15] The National Pollutant Release Inventory in Canada. URL: <http://www.ec.gc.ca/inrp-npri/default.asp?lang=En&n=4A577BB9-1>
- [16] U.S. Toxics Release Inventory. URL: <http://www.epa.gov/tri>

INTERNATIONAL CONTROL OF NATIONAL REGISTERS POLLUTANT RELEASE AND TRANSFER

A.M. Solntsev, N.A. Petrova

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This article analyzes the reasons which led to the creation in many countries national pollutant release and transfer registers (PRTRs) in the 80 years of the twentieth century. Postulated the importance of creating uniform international standards for PRTRs, which were firstly recorded in Kiev Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers (May 21, 2003). This PRTRs concerns 86 substances, including heavy metals, greenhouse gases, carcinogens and substances that cause acid rain. The study notes the importance of the Compliance Committee of the Kiev Protocol. Now individuals, NGOs and the States may file a complaint to the Committee of non-compliance by States of the provisions of the Kiev Protocol.

Key words: environmental law, international law, environmental human rights, the right to environmental information, Pollutant Release and Transfer Registers (PRTR), OECD, UN Economic Commission for Europe.