

РЕАЛИЗАЦИЯ РОТТЕРДАМСКОЙ КОНВЕНЦИИ
В ЭФИОПИИ



Продовольственная и сельскохозяйственная организация
Организации Объединенных Наций

Декабрь 2006 года

Содержание

- A. Сокращения**
 - B. Выражение признательности**
 - C. Круг ведения**
 - D. Введение**

 - 1. Основные сведения о регулировании оборота пестицидов и химических веществ в период, предшествовавший подписанию Роттердамской конвенции**
 - 1.1. Основные принципы использования промышленных химикатов, действовавшие до подписания Роттердамской конвенции
 - 1.2. Организации, участвующие в регулировании оборота пестицидов и химических веществ
 - 1.2.1. Министерство сельского хозяйства и развития сельских районов
 - 1.2.2. Управление по охране окружающей среды (EPA)
 - 1.2.3. Министерство здравоохранения (MoH)
 - 1.2.4. Управление по снабжению и контролю над оборотом химических средств (EDACA)
 - 1.2.5. Министерство торговли и промышленности (MoTI)
 - 1.2.6. Министерство труда и социальных отношений (MoLSA)
 - 1.2.7. Федеральное таможенное управление
 - 1.3. Обзор правовой базы, существовавшей до принятия обязательств по Роттердамской конвенции
 - 1.3.1. Конституция Эфиопии (Прокламация № 1/1995)
 - 1.3.2. Уголовный кодекс (№ 158/1957)
 - 1.3.3. Коммерческая регистрация и выдача лицензий на ведение деловой деятельности (№ 67/1997)
 - 1.3.4. Учет и регулирование применения пестицидов (спецпостановление № 20/1990)
 - 1.3.5. Реорганизация исполнительных органов Федеральной Демократической Республики Эфиопия (№ 380/2004)
 - 1.3.6. Прокламация об инвестициях (№ 37/1996)
 - 1.3.7. Прокламация об обновлении и модернизации Таможенного управления (1997 год)
 - 1.3.8. Регулирование и контроль оборота лекарственных средств (№ 176/1999)
 - 1.3.9. Прокламация о деятельности в сфере общественного здравоохранения (№ 200/2000)
 - 1.3.10. Создание природоохранных органов (№ 295/2002), Порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду (№ 299/2002), Борьба с загрязнением окружающей среды (№ 300/2002)
 - 1.3.11. Прокламация о труде (№ 42/1993, с поправками, внесенными прокламацией № 377/2003)
-

Содержание

- 2. Основные сведения о ратификации Роттердамской конвенции**
 - 2.1. Выполнение юридических обязательств по Роттердамской конвенции в период после ее введения в действие
 - 2.2. Юридические обязательства согласно Роттердамской конвенции
 - 2.3. Анализ статей, устанавливающих юридические обязательства, и положение дел с их реализацией
 - 2.3.1. Определения (Статья 2) и сфера действия Конвенции (Статья 3)
 - 2.3.2. Сфера действия (Статья 3)
 - 2.3.3. Назначение уполномоченных национальных органов и их ресурсное обеспечение (Статья 4)
 - 2.3.4. Процедуры в отношении запрещенных и строго ограниченных химических веществ: уведомление об окончательном регламентационном постановлении (Статья 5 – Приложение I)
 - 2.3.5. Процедуры в отношении особо опасных пестицидных составов (Статья 6; Приложение 11)
 - 2.3.6. Законодательные или административные меры по обеспечению принятия своевременных решений о ввозе химических веществ по приложению III (Статья 10)
 - 2.4. Обзор деятельности по другим соответствующим международным конвенциям
 - 3. Сравнительный анализ и рекомендации**
 - 3.1. Нормативная база
 - 3.2. Содержание законов
 - 3.3. Инфраструктура и укрепление потенциала
 - 4. Выводы и извлеченные уроки, который могут представлять интерес для других стран**
 - 5. Библиография**
 - 6. Приложения**
-

А. Сокращения

CPPTRD	отдел технологий и нормативов растениеводства и защиты растений
DNA	уполномоченный национальный орган.
EDACA	управление по снабжению и контролю над оборотом лекарственных средств управление по снабжению лекарственными средствами
EPA	управление по охране окружающей среды
ЕРС	совет по охране окружающей среды
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций.
ФДРЭ	Федеральная Демократическая Республика Эфиопия
ФГОС	Фонд глобальной окружающей среды.
HoPR	палата представителей
MCO	Международная организация по стандартизации
MoARD	министерство сельского хозяйства и развития сельских районов
MoH	министерство здравоохранения
MoLSA	министерство по вопросам труда и социальной сферы
MoTI	министерство торговли и промышленности
NBS	национальное бюро по стандартам
NIP	национальный план осуществления
PIC	процедура предварительного обоснованного согласия
PRA	служба регистрации пестицидов
SD	специальное постановление
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВТО	Всемирная торговая организация.

В. Выражение признательности

Автор благодарит за помощь Управление по охране окружающей среды и лично и.о. директора г-на Ато Десалейн Мэсфина и его коллег, которые помогли разобраться в хитросплетениях местного законодательства и ратифицированных международных соглашений, определяющих нынешнюю ситуацию в химической промышленности Эфиопии.

С. Круг ведения

В задачу авторов входила подготовка тематического исследования, посвященного опыту разработки / совершенствования национальных административно-правовых основ реализации Роттердамской конвенции в Эфиопии. В частности, эксперту поручалось:

- провести обзор реализации Роттердамской конвенции в Эфиопии;
- подготовить тематическое исследование о правовых подходах, используемых в целях реализации Конвенции в Эфиопии.

В рамках исследования требовалось:

- провести обзор практики регулирования оборота пестицидов и промышленных химикатов на территории Эфиопии до подписания Конвенции;
 - провести обзор общегосударственных мер, принятых после подписания Конвенции с целью пересмотра и/или укрепления нормативно-правовых основ;
 - охарактеризовать меры, которые могут быть необходимы для эффективной реализации Конвенции в Эфиопии;
 - осветить выводы и извлеченные уроки, которые могут представлять интерес для других стран.
-

D. Введение

Принятая в 1992 году Рио-де-Жанейрская конвенция установила общие для всех стран обязательства по охране здоровья и окружающей среды и дала старт подписанию новых соглашений и конвенций. К их числу принадлежит Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле. Роттердамская конвенция была принята в сентябре 1998 года и ратифицирована правительством Эфиопии 2 июля 2002 года.

В соответствии с законом Управлению по охране окружающей среды (далее по тексту - EPA) поручена¹ реализация всех природоохранных конвенций, сформулированных в ходе переговоров с участием Эфиопии и ратифицированных ею. В соответствии с требованиями Роттердамской конвенции EPA и министерство сельского хозяйства и развития сельских территорий (далее по тексту - MoARD) были назначены в качестве уполномоченных национальных органов по Роттердамской конвенции (далее по тексту - DNA (Designated National Authority)). В связи с этим наша работа проводилась в основном в помещениях EPA, хотя и с частым посещением помещений службы регистрации пестицидов (PRA), образованной в составе MoARD. Материалы обеих организаций, в частности, касающиеся отсутствия контроля над предприятиями химической промышленности, включены в настоящий доклад.

В ходе миссии проводились консультации с рядом сотрудников организаций, участвующих в реализации Конвенции. Автор выражает признательность за все высказанные замечания, которые, в соответствующих случаях, также отражены в различных разделах доклада. Лица, с которыми мы встречались, перечислены в программе посещений в Приложении 2.

До начала миссии было проведено рабочее совещание, с целью выявления пробелов, которые могут помешать реализации Конвенции. Результаты совещания освещаются в рамках анализа в Части 3.

Доклад содержит данные и ссылки на источники данных из предыдущего доклада о поездке миссии в Эфиопию, подготовленного тем же консультантом². Где необходимо, будут указываться ссылки на источники данных.

¹ Прокламация № 278/2002, статья 3.

² И. Хьюард-Миллз, "Предотвращение накопления пестицидов с истекшим сроком действия и их удаление - Эфиопия, этап II, промежуточный доклад, февраль 2004 года.

1. Основные сведения о регулировании оборота пестицидов и химических веществ в период, предшествовавший подписанию Роттердамской конвенции

Эфиопия является федерацией в составе 11 штатов, включая Аддис-Абебу. У каждого региона свой полуавтономный правовой и административный статус.

Имеющиеся данные свидетельствуют о планомерном государственном стимулировании использования промышленных и сельскохозяйственных химикатов для увеличения объемов сельскохозяйственной и промышленной продукции. Это и стало причиной роста импорта химических веществ, в особенности удобрений. Неотлаженность сбора данных о ввозе, бессистемное расходование запасов и нерациональное использование ввозимой продукции со временем привели к накоплению опасных пестицидов с истекшим сроком действия, объемы которых, по расчетам, превысили 3000 тонн. Благодаря деятельности общественных организаций люди получили представление о той опасности, которую представляет загрязнение для окружающей среды и, соответственно, для их здоровья. Это заставило государственные ведомства действовать быстро и, при финансовой и технической поддержке международного сообщества, приступить к работе по удалению скопившихся отходов. Проявляя твердое намерение предотвратить дальнейшее накопление отходов, государственные ведомства нацелили свои усилия на долгосрочное решение этой проблемы.

Предложенные правовые и административные меры предусматривали:

- эффективное регулирование оборота пестицидов, в том числе их ввоза, транспортировки, хранения, сбыта в розничной сети, реализации и отслеживания их жизненного цикла;
- переход на использование международных нормативов;
- содействие правильному применению пестицидов;
- поиск альтернативных средств борьбы с вредителями вместо химических пестицидов;
- стимулирование и внедрение в практику сельскохозяйственных технологий, таких, как комплексные программы борьбы с вредителями;
- повышение уровня информированности и разъяснительной работы со всеми, кто работает с химическими веществами.

В целях контроля всей ввозимой продукции внедрена система регистрации и лицензирования. Через своих местных представителей производители были предупреждены о необходимости предоставлять данные, доказывающие безопасность ввозимой ими продукции. Кроме того, государственные учреждения, включая таможенную, получили контрольные полномочия и средства проверки соответствия всей ввозимой продукции требованиям, зафиксированным в соответствующих регистрационных документах и лицензиях.

1.1. Основные принципы использования промышленных химикатов, действовавшие до подписания Роттердамской конвенции

Промышленные химикаты используются в целом ряде областей, включая текстильное, дубильное и кожевенное производство, производство сахара, цемента, напитков, пластиковых и резиновых изделий, лакокрасочных материалов, лекарственных средств, металлов, гаражей и химическую очистку. За последнее время резко вырос импорт химических веществ, используемых при выращивании цветов. Это направление получает государственную поддержку благодаря широким возможностям экспорта. Предприятия перечисленных категорий в основном мелкие и не имеют профсоюзов, которые могли бы отстаивать права работников на защиту их здоровья. В Эфиопии не ведется реестров ввозимых в страну

химических веществ и отсутствуют реальные возможности контроля за их оборотом. Происходит это главным образом потому, что ни один крупный государственный орган власти не обладает общей юрисдикцией в отношении промышленных химикатов.

В 1999 году управление по охране окружающей среды подготовило национальное досье по химическим веществам, попытавшись охарактеризовать потенциал и реальные возможности контроля за оборотом химических веществ в Эфиопии. Затем в рамках совместной инициативы эфиопских предпринимателей и работающих в Германии неправительственных природоохранных организаций, занимающихся подготовкой соответствующих специалистов, началось осуществление государственного проекта по внедрению чистых промышленных технологий.

1.2. Организации, участвующие в регулировании оборота пестицидов и химических веществ

Цель приводимого ниже анализа – определить сферы ведомственной компетенции и области их пересечения и тот широкий круг субъектов деятельности, интересы которых будут затронуты требованиями Конвенции и которые – в целях ее успешной реализации – должны привлекаться к участию либо консультациям.

Прокламацией о реорганизации исполнительных органов Федеральной Демократической Республики Эфиопия (ФДРЭ) (№ 380/2004) был образован ряд ведомств с четкой административной структурой и сферой компетенции в отношении пестицидов. По промышленными химикатам у Эфиопии нет проверенных практикой средств контроля. Что касается пестицидов и других химических веществ, то функцию контроля или регулирования их оборота в большей или меньшей степени выполняют перечисляемые ниже организации.

Химические предприятия Эфиопии в основном занимаются импортом и не имеют прочных позиций в сфере экспорта. В стране есть только один химический завод по производству пестицидов, который принадлежит акционерной компании Адами Тулу (далее по тексту – Компания), заключившей с министерством здравоохранения (далее по тексту – МоН) соглашение о производстве дихлордифенилтрихлорэтана (ДДТ), применяемого для борьбы с инфекционными заболеваниями на небольших по размеру территориях. Официально ДДТ не зарегистрирован и каких-либо устоявшихся механизмов контроля или отслеживания связанной с ним деятельности в стране не существует. Сырье ввозится главным образом из Китая, а разработкой конкретных составов занимается Компания. Конечный продукт отдается на хранение и реализацию в министерство. Общие объемы выпуска неизвестны, но их недостаточно для нужд Эфиопии, поэтому дополнительные объемы производятся за границей и ввозятся непосредственно министерством.

Официально для контроля применятся регистрацию и лицензирование связанной с пестицидами деятельности.

В обороте на сегодняшний день находится 170 зарегистрированных пестицидов. Вполне вероятно, что в действительности их меньше, поскольку одни и те же соединения регистрируются разными импортерами под разными названиями.

1.2.1. Министерство сельского хозяйства и развития сельских районов

Согласно спецпостановлению (SD) № 20/1990, основные полномочия по регулированию пестицидов изначально принадлежали министерству сельского хозяйства (МоА). После

вступления в силу Прокламации о реорганизации исполнительных органов ФДРЭ (№ 380/2004) МоА было преобразовано в министерство сельского хозяйства и развития сельских районов (MoARD). Контроль исполнения спецпостановления № 20/1990 поручен отделу технологий и нормативов растениеводства и защиты растений (CPPTRD).

Согласно SD, все пестициды перед ввозом в страну должны пройти регистрацию в службе регистрации пестицидов (PRA), образованной в рамках CPPTRD в составе пяти инспекторов. В ее обязанности входит утверждение заявок на регистрацию пестицидов после их утверждения в Техническом комитете по пестицидам. Сотрудникам PRA также поручено вносить рекомендации по policy на директивным вопросам и оказывать помощь в разработке нормативов. Помимо регистрации, они проводят инспекции и подготавливают рекомендательные письма и квалификационные свидетельства, помогающие зарегистрированным импортерам и розничным посредникам получать лицензии в министерстве торговли и промышленности (далее – MoTI).

К регистрации допускаются только пестициды, считающиеся «менее опасными, безвредными, эффективными и имеющими высокое качество». К ведению MoARD отнесен и контроль за любой деятельностью, связанной с пестицидами, путем регулирования ввоза и соответствующих сфер предпринимательства. Кроме того, министерству поручено обеспечивать безопасное обращение с пестицидами и их надлежащее применение. В обязанности MoARD входит выпуск вспомогательных нормативов, охватывающих проведение проверок и контрольных мероприятий в период после регистрации.

Министерство создает региональные отделения, занимающиеся распространением опыта и распределением сельскохозяйственных ресурсов. Именно им поручен контроль за применением пестицидов в регионах. В их задачу входит представление отчетности об использовании пестицидов и необходимых дополнительных поставках министерством конкретных пестицидов. Серьезные недоработки в созданной для этого системе учета и сбора данных стали одной из главных причин больших объемов нереализованной продукции с истекшим сроком действия.

Новому министерству поручено «устанавливать критерии, которых будут придерживаться торговые посредники, занятые в производстве, поставках и реализации сельхозпродукции, и выдавать разрешения на ввоз и вывоз сельскохозяйственных ресурсов». Министерство организовало курсы подготовки и повышения информированности и шефствует над проектом по удалению пестицидов с истекшим сроком действия. Министерство является одним из уполномоченных органов (DNA), предусмотренных Роттердамской конвенцией. Такой же статус имеет и управление по охране окружающей среды (EPA).

1.2.2. Управление по охране окружающей среды (EPA)

EPA сначала входило в состав министерства развития природных ресурсов и охраны окружающей среды. В 1995 году в ведение управления были переданы все природоохранные вопросы. Ему поручено назначать природоохранные органы, передавая им функции разработки норм, отслеживания ситуации и защиты окружающей среды. Официальным постановлением образован Совет по охране окружающей среды (EPC) во главе с премьер-министром, курирующим всю деятельность EPA. В составе совета находятся представители как MoH, так и MoARD. Согласно учредительным документам, Совету поручены подготовка нормативов, привлечение средств и общий надзор за реализацией всех принятых к исполнению конвенций, включая Роттердамскую. О конкретной работе управления и прочих

субъектов деятельности говорится ниже.

Как и МоТИ, ЕРА уполномочен выдавать лицензии на инвестиционные проекты и разрабатывать соответствующие нормы. Полномочия ЕРА по контролю за деятельностью химических предприятий официально не определены. Агентство появилось сравнительно недавно и имеет незначительную ресурсную и кадровую базу.

1.2.3. Министерство здравоохранения (МоН)

МоН несет основную ответственность за ввоз и реализацию пестицидов, в частности ДДТ, в рамках государственных мероприятий по борьбе с инфекционными заболеваниями. Если в прошлом все поставки из Китая, то сводом в строй завода Адами Тулу валютные ресурсы МоН стали использоваться и для закупки продукции Компании. Несмотря на приобретение у Компании всего объема ее продукции, министерству все равно приходится рассчитывать главным образом на импорт, так как его нужды значительно превышают производственные возможности завода.

1.2.4. Управление по снабжению и контролю над оборотом химических средств (EDACA)

Первоначально EDACA находилось в составе МоН. После получения статуса управления оно было полностью передано в подчинение премьер-министра. В прошлом оно занималось распространением лекарств и бесплатных пестицидов для борьбы с переносчиками малярии. Поправкой к прокламации о лекарственных средствах к его ведению были отнесены регистрация и регулирование пестицидов, включенных в список МоARD.

Пробелы, возникшие из-за пересечения полномочий EPQ, МоН и МоARD, являются основной причиной неэффективности действующих нормативных средств контроля.

Ниже представлен подробный критический анализ сложившейся ситуации.³

1.2.5. Министерство торговли и промышленности (МоТИ)

Контроль за деятельностью промышленных предприятий осуществляется на основе лицензий МоТИ. Подразделение МоТИ, реализующее программу экологизации предприятий выполняет также и основные функции по реализации Конвенции о запрещении химического оружия⁴. Полномочия МоТИ распространяются на всех лиц, намеревающихся заняться коммерческой деятельностью в данной области. Все лица, занимающиеся ввозом, розничной торговлей и производством/разработкой, должны иметь квалификационное свидетельство или рекомендательное письмо от МоARD. Письма выдаются после проверки инспекторами МоТИ производственных помещений фирмы. Срок действия лицензии, как правило, составляет пять лет. Согласно статье 41 Прокламации № 67/97⁵, министерство может выдавать лицензии в упрощенном порядке без предварительной проверки или первичной регистрации в качестве стимула к вложению средств в быстро развивающиеся отрасли, такие, как выращивание цветов, кожевенное производство и производство средств защиты семян. Вместе с тем упрощение процедур привело к серьезному ослаблению контроля за ввозом. Из-за отсутствия точных данных исчезла возможность контроля за деятельностью примерно 30 активных импортеров пестицидов и химических веществ.

³ Пункт 3.

⁴ См. приложение 1с.

⁵ Пункт 1. 2. 4

1.2.6. Министерство труда и социальных отношений (MoLSA)

Главной целью создания этого министерства было отстаивание интересов работников различных профессий. Закон обязывает работодателей не только обеспечивать безопасные условия труда, но и вести учет происшествий, повлекших травмирование работников, и предоставлять эти данные в распоряжение инспекторов MoLSA⁶.

1.2.7. Федеральное таможенное управление

Управление является главным контрольным ведомством в сфере экспорта и импорта. Помимо основной функции взимания ввозных пошлин, сотрудники управления выдают свидетельства о прохождении таможенной очистки, необходимые для ввоза пестицидов. Управление обязано тесно взаимодействовать с инспекторами MoARD в пресечении попыток ввоза пестицидов без предварительной инспекции в пунктах пересечения границы. Помимо проверки импортной документации, управление призвано пресекать незаконный оборот и ввоз товаров низкого качества. Несоответствия между данными о ввезенных и реализуемых пестицидах, свидетельствуют о серьезных пробелах в системе контроля. В целях эффективного контроля MoARD планирует обеспечить постоянное присутствие своих инспекторов на таможенных постах.

1.3. Обзор правовой базы, существовавшей до принятия обязательств по Роттердамской конвенции

Законодательный процесс в Эфиопии в основном определяется потребностями создаваемых организаций и в целом проходит по единой схеме. Каждое новое учреждение или организация вправе инициировать нормы права, регламентирующие его деятельность. Несмотря на проведение ведомствами предварительных консультаций, после принятия закона их полномочия зачастую начинают либо пересекаться либо открыто противостоять друг другу. Ниже, а также в Приложении 1 перечислены законы, имеющие отношение к требованиям Конвенции. Соответствующие разделы комментируются в сопроводительных примечаниях.

1.3.1. Конституция Эфиопии (Прокламация № 1/1995)

Статья 9.1 устанавливает верховенство Конституции над другими законами. Статья 9.4 является общей нормой, устанавливающей юридическую силу положений Конвенции⁷. Ратификация Конвенции входит в прямые обязанности федерального органа власти. У региональных органов есть выбор: принять государственный законопроект или ввести в действие свой, местный закон. Таким образом, федеральные законы не вводятся в действие автоматически на территории всей страны и ЕРА надлежит самостоятельно определять порядок реализации Конвенции на региональном уровне. Представленные ниже предложения предусматривают создание региональных отделений, реализующих общие требования к обороту химических веществ и пестицидов. У MoARD уже есть региональные бюро⁸, занимающиеся распространением соответствующей информации.

Право на создание независимых региональных природоохранных служб имеет и ЕРА⁹, но их полномочия и процедуры не определены в законе. В представленных ниже рекомендациях говорится о необходимости строго оговаривать сферу компетенции таких отделений и вводить нормы и

⁶ Приложение, 1т, статья 92(4)

⁷ См. приложение 1а.

⁸ Там же 1.2.1, пункт 4.

⁹ Приложение 1к, статья 6.

процедуры выполнения ими требований Конвенции. Право на чистую и безопасную для здоровья окружающую среду закреплено в статьях 44, 92¹⁰ и 9.4 Конституции. Все ратифицированные Эфиопией международные соглашения являются неотъемлемой частью национального законодательства. Согласно статье 9(1), все государственные органы и министерства обязаны наделять приоритетностью все связанные с этими соглашениями вопросы. В соответствии со статьей 9(2), все законы, включая определения, предложенные министерством или государственным органом, в случае их противоречия зафиксированным в соответствующих международных соглашениях, автоматически утрачивают силу. Эта норма закладывает фундамент и служит основанием для любых возможных изменений в законах, принятых по инициативе учреждений и организаций, если такие изменения вытекают из требований Роттердамской конвенции.

1.3.2. Уголовный кодекс (№ 158/1957)

Пересмотренный в соответствии с вышеуказанными требованиями уголовный кодекс в настоящее время вынесен на обсуждение в Палату народных представителей (House of People Representatives – HoPR). Исполнение кодекса в основном отнесено к ведению министерства юстиции, а двуединая функция кодекса заключается в определении общей уголовной юрисдикции судов и в разработке мер уголовного наказания. Меры наказания, которые содержатся в кодексе, в принципе главенствуют над всеми прочими, предусмотренными любым другим законом санкциями, при условии, что последние не считаются в соответствующих случаях более эффективными. Решение вопроса о том, какое наказание следует применить, в значительной мере зависит от тяжести преступления и субъективного мнения государственного обвинителя. Положения кодекса, особенно помеченные звездочкой¹¹, могут использоваться для предотвращения нарушения большинства рассматриваемых требований. Однако прокламации сами по себе не всегда дают определение правонарушения, и даже когда это делается, в них не указываются конкретные лица и организации, уполномоченные осуществлять преследование в судебном порядке и обеспечивать исполнение закона. Использование общих норм уголовного кодекса снижает эффективность контроля за соблюдением принятых норм права. В дальнейшем во всех нормах, вытекающих из требований Конвенции, рекомендуется указывать меры наказания и четкие инструкции по их обеспечению их исполнения.

1.3.3. Коммерческая регистрация и выдача лицензий на ведение деловой деятельности (№ 67/1997)

Данная норма, как указано в ее преамбуле, призвана «свести воедино нормативы регистрации и лицензирования предприятий, чтобы ограничить незаконную коммерческую деятельность». Министерство торговли и промышленности (MoTI) обладает широкими полномочиями в отношении импортных операций и учреждения предприятий. Ранее уже говорилось о ввозе химических веществ по спецлицензиям. Согласно статье 37¹², без предварительного уведомления MoTI не допускаются никакие действия, противоречащие коммерческим интересам каких бы то ни было предприятий. Введение требования об окончательных регламентационных постановлениях, запрещающих или ограничивающих ввоз или регистрацию ранее разрешенных химических веществ, безусловно, повлияет на существующие коммерческие интересы. Дальнейшее совершенствование законов о коммерческой деятельности в области химических веществ или пестицидов потребует тесного взаимодействия с MoTI.

¹⁰ См. приложение 1a.

¹¹ См. приложение 1b.

¹² См. приложение 1d.

1.3.4. Учет и регулирование применения пестицидов (спецпостановление № 20/1990)

Это постановление (SD – Special Decree) является первым по пестицидам и единственным, в котором говорится о контроле за их ввозом и порядке решения связанных с этим общих вопросов. Предусмотренные в нем широкие полномочия в отношении пестицидов были ограничены последующими законами, в частности, прокламацией о реорганизации исполнительных органов ФДРЭ (№ 380/2004¹³), а также нормами об административном регулировании лекарственных средств и о деятельности в сфере общественного здравоохранения¹⁴. Согласно SD, под пестицидом подразумевается «любое вещество или смесь веществ, применяемых для предотвращения, уничтожения или ограничения распространения любых видов сельскохозяйственных вредителей, включая переносчиков заболеваний человека или животных, нежелательные виды растений или животных, причиняющие вред или создающие иные помехи при производстве, обработке, хранении, транспортировке или реализации продуктов питания, сельскохозяйственного сырья, древесины и древесных изделий или животных кормов, а также вещества, которые могут вводиться в организм животных с целью контроля над размножением насекомых, паукообразных и прочих вредителей, присутствующих в их организме либо на их теле. Этот термин включает вещества, используемые в качестве регулятора роста, дефолианта, десиканта или средства для прореживания фруктов или предотвращения их преждевременного опадания, а также вещества, применяемые для пред- или послеуборочной обработки урожая с целью защиты сырья от порчи при хранении и транспортировке¹⁵».

Впоследствии в Акте о реорганизации исполнительных органов ФДРЭ определение пестицида, предложенное в спецпостановлении, было существенно переработано, что привело к резкому ухудшению ситуации в плане контроля и регулирования оборота пестицидов, чему и посвящен данный доклад.

В предложенном в ходе предыдущей миссии автором этого доклада проекте постановления о пестицидах¹⁶, используется принятое на международном уровне определение. В разделе 3 дается анализ масштаба тех изменений, которые потребуются внести в действующие правоприменительные нормы. Предусмотренные в статье 24 спецпостановления требования в отношении представления в министерство отчетности о чрезвычайных происшествиях при работе с пестицидами и химическими веществами, является крайне важным аспектом реализации Конвенции, потому что на основе такой отчетности формируется основа для классификации и оценки эффективности мер по выполнению требований Конвенции. Пробелы, приведшие к несоблюдению этого аспекта контрольных мероприятий, будут рассмотрены ниже¹⁸. Имеющиеся законопроекты предусматривают централизацию разработки новых законов о пестицидах и использование в них подробных и всеобъемлющих определений, включающих в себя определения, предложенные в Конвенции.

1.3.5. Реорганизация исполнительных органов Федеральной Демократической Республики Эфиопия (№ 380/2004)

Эта норма дает новое и более узкое определение пестицидов, к которым отнесены «вещества, химические вещества, соединения или смеси, а также живые организмы, используемые в качестве сельскохозяйственного ресурса для предупреждения распространения вредителей или борьбы с ним».

В соответствии со статьей 1, в составе министерства сельского хозяйства (МОА), которое

¹³ См. ниже пункт 1.3.5.

¹⁴ См. ниже пункты 1.3.8 и 1.3.9.

¹⁵ См. приложение 1е

¹⁶ И. Хьюард-Миллз,

“Предотвращение накопления пестицидов с истекшим сроком

действия и их удаление - Эфиопия, этап II, промежуточный доклад,

февраль 2004 года, стр. 74 англ. текста.

¹⁷ См. приложение 1е

¹⁸ См. анализ в части 3.

теперь именуется министерством сельского хозяйства и развития сельских районов (MoARD), были образованы новые отделы.¹⁹

1.3.6. Прокламация об инвестициях (№ 37/1996)

Согласно прокламации, управление по инвестициям было создано с целью стимулирования, поощрения и ускорения экономического роста и широкого привлечения зарубежных инвесторов. Отводимые для них области деятельности включают производство электроэнергии, воздушный и железнодорожный транспорт, фармацевтику, производство химических веществ и удобрений²⁰.

Принятие этой нормы, наряду с прочими, способствовало и в итоге привело к увеличению ввоза пестицидов и прочих химических веществ.

1.3.7. Прокламация об обновлении и модернизации Таможенного управления (1997 год)

Акт наделяет Таможенное управление полномочиями по контролю и запрету ввоза и вывоза всех запрещенных или ограниченных товаров²¹.

1.3.8. Регулирование и контроль оборота лекарственных средств (№ 176/1999)

В преамбуле к прокламации говорится, что целью данной нормы является «обеспечение эффективности и качества лекарственных средств, сохранение надлежащих объемов производства, реализации и использования лекарственных средств, а также пресечение незаконного производства, оборота и применения наркотических и психотропных веществ»²². По сути, прокламация призвана создать эффективную систему административного регулирования и контроля за оборотом лекарственных средств. Согласно определению, под лекарственным средством подразумевается «любое вещество или смесь, используемые для диагностики, лечения, смягчения или профилактики заболеваний человека и животных, включая пестициды».

Далее приводится следующее определение пестицида: «любое химическое вещество, смесь, соединение или живой организм, используемые для предотвращения, регулирования распространения или уничтожения вредителей».

Статья 16 предусматривает регистрацию «лекарственных средств», к которым, как указывалось выше, отнесены и отдельные категории пестицидов. Несмотря на то, что пестициды отнесены к ведению ЕРА, большинство установленных им норм в отношении вывоза, ввоза, торговли, срока действия, хранения, уничтожения, прекращения применения, а также регистрации, касается скорее «наркотических и психотропных веществ», а не пестицидов. Пробелы, возникшие в результате смешения полномочий ЕРА и MoARD относительно регистрации пестицидов, в значительной мере препятствуют надлежащему контролю и отслеживанию деятельности, связанной с пестицидами. Успешная реализация Роттердамской конвенции потребует радикального пересмотра нормативных подходов в отношении пестицидов

¹⁹ См. приложение 1f.

²⁰ См. приложение 1g.

²¹ См. приложение 1h.

²² См. приложение 1i.

1.3.9. Прокламация о деятельности в сфере общественного здравоохранения (№ 200/2000)

Несмотря на отсутствие в прокламации упоминания о пестицидах, министерство здравоохранения (МоН) является одним из главных субъектов соответствующей деятельности ввиду его монополии на реализацию и применение ДДТ, который не зарегистрирован и не контролируется никаким ведомством²³. За исключением разработки принципов безопасного использования пестицидов, МоН не участвует ни в каких нормотворческих процедурах по пестицидам и иным химическим веществам. EDACA (управление по снабжению и контролю над оборотом лекарственных средств Эфиопии) является неотъемлемой частью министерства, поэтому смешение полномочий EDACA, МоН и MoARD лишь усиливает путаницу. Как указывалось выше, осуществление Конвенции требует тесного взаимодействия эти трех ведомств.

1.3.10. Создание природоохранных органов (№ 295/2002), Порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду (№ 299/2002), Борьба с загрязнением окружающей среды (№ 300/2002)

Эти три взаимодополняющие нормы послужили основой для создания ЕРА, определив его полномочия и круг ведения. Прокламация № 295/2002 отменила ранее принятую Прокламацию № 9/1995, возложив природоохранные функции на физических и юридических лиц, чтобы исключить использование опасных химических веществ во вред населению и природе. Прокламация призвана также гарантировать устойчивое использование природных ресурсов, предотвращать возможные конфликты интересов и дублирование усилий²⁴. Прокламация № 300/2002 еще больше расширила полномочия и функции управления, зафиксированные в Прокламации № 295/2002.²⁵

Одной из главных целей ЕРА является оказание содействия в разработке принципов и стратегии осуществления международных соглашений. Согласно статьям 8 и 9 прокламации № 300/2002²⁶, ЕРА получило весь объем предусмотренных законом полномочий. Управлению поручено взаимодействовать с другими государственными ведомствами в целях нормотворческой деятельности, обеспечения финансовой поддержки и общего надзора за осуществлением всех ратифицированных правительством конвенций, в том числе Роттердамской. Другими словами, в правовой сфере на первый взгляд нет ничего, что сдерживало бы осуществление Конвенции. Проблема лишь в том, как избежать борьбы ведомств за контрольные полномочия. ЕРА необходимо добиться определенного единства и четкости юридических формулировок, чтобы гарантировать эффективное использование имеющихся ресурсов. В предлагаемых ниже рекомендациях и выводах мы коснемся поставленных вопросов и попытаемся высказать дополнительные соображения.

1.3.11. Прокламация о труде (№ 42/1993, с поправками, внесенными прокламацией № 377/2003)

Главная задача этой нормы – сформулировать общие положения о гигиене труда и технике безопасности на производстве²⁷. Те, кто обслуживает операции с опасными веществами или применяет опасные вещества, должны быть снабжены необходимым оборудованием, пройти соответствующую подготовку и иметь возможности для регулярного медицинского осмотра.²⁸ Обязательным требованием Конвенции является ведение учета чрезвычайных происшествий,

²³ См. приложение 1j.

²⁵ См. приложение 1l.

²⁷ См. приложение 1m.

²⁴ См. приложение 1k.

²⁶ См. приложение 1l.

²⁸ Там же, статья 92 (3, 4, 5).

связанных с использованием пестицидов или химических веществ. Согласно статьям 5, 6 и 7 Конвенции, составление окончательного регламентационного постановления и/или списка особо опасных пестицидных составов или ограниченных химических веществ в значительной мере зависит от предоставления предлагающими Сторонами документации с описанием инцидентов, связанных с использованием конкретного пестицида или химического вещества.²⁹ Как указывалось выше³⁰, все работодатели по закону обязаны вести учет инцидентов, повлекших причинение вреда здоровью работников, и предоставлять такие записи учета в распоряжение инспекторов MoLSA. Таким образом, разработка норм, определяющих порядок выполнения этого требования и координация этой работы с MoLSA станет одним из ключевых аспектов реализации Конвенции.

2. Основные сведения о ратификации Роттердамской конвенции

Основания для ратификации Конвенции были указаны в начале доклада.³¹ Согласно общей формулировке, цель Конвенции – способствовать **обеспечению общей ответственности Сторон в международной торговле опасными пестицидами и промышленными химикатами**. Цель Конвенции – с помощью совместных усилий и системы раннего предупреждения защитить окружающую среду и здоровье людей, а также разработать эффективные средства обмена информацией для упрощения процесса принятия решений на национальном уровне. В данном разделе основное внимание уделено функциям управления по охране окружающей среды, на которое по закону возложены основные полномочия по осуществлению всех конвенций.

2.1. Выполнение юридических обязательств по Роттердамской конвенции в период после ее введения в действие

В Эфиопии введение в действие Роттердамской конвенции заключалось в простом принятии односторонней “прокламации” (№ 278/2002), которая подтверждала факт ратификации и возлагала ответственность за дальнейшую нормотворческую деятельность главным образом на ЕРА. Таким образом, в принятой прокламации акцент был сделан на первоначальные полномочия ЕРА как главного государственного органа, ответственного за осуществление международных конвенций. Статья 3 расширила полномочия управления, поручив ему выполнять указанные задачи совместно с федеральными и региональными ведомствами. В настоящее время управление вместе с Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (UNIDO) разрабатывает национальный план выполнения (NIP) при финансовой поддержке Фонда глобальной окружающей среды (GEF).

2.2. Юридические обязательства согласно Роттердамской конвенции

Основные обязательства согласно Конвенции сводятся к следующему:

- определить, какой национальный орган будет иметь статус уполномоченного (DNA – Designated National Authority) для принятия необходимых мер по соблюдению требований Конвенции;
- создать систему взаимодействия между национальными и международными организациями;

²⁹ См. часть 1, приложение iii (g) Конвенции.

³⁰ Пункт 1.2.6.

³¹ См. часть 1.

- наладить мониторинг;
- обеспечивать обмен информацией о вывозе, ввозе и использовании химических веществ, к которым по определению отнесены пестициды.

Во ходе поездки данной миссии при содействии представителей Учебного и научно-исследовательского института ООН (UNITAR) и секретариата Роттердамской конвенции было проведено рабочее совещание. В нем приняли участие сотрудники различных организаций, включая федеральные и региональные отделения EPA, MoARD, Таможенного управления Эфиопии, MoLSA, MoTI, Электроэнергетической корпорации Эфиопии, научно-образовательных центров и таких общественных организаций, как Ассоциация за безопасность окружающей среды и эфиопский центр по экологически безопасным технологиям.

В резолюции по итогам совещания предлагалось учредить объединенный комитет DNA с участием представителей всех субъектов деятельности, в частности EPA и MoARD. Двум уполномоченным органам – MoARD и EPA – было поручено составить рабочий план по осуществлению Конвенции.

Ниже приводятся соответствующие юридические обязательства и замечания по связанным с этим вопросам.

2.3. Анализ статей, устанавливающих юридические обязательства, и положение дел с их реализацией

Эфиопия пока не является страной-экспортером, поэтому в докладе не рассматриваются установленные Конвенцией обязательства по вывозу. Юридические обязательства импортеров в основном зафиксированы применительно к процедурам предварительного обоснованного согласия и содержатся в следующих статьях:

2.3.1. Определения (Статья 2) и сфера действия Конвенции (Статья 3)

В предварительных пояснениях к статье 2 указывается, что определения сформулированы в соответствии с особыми целями Конвенции. По своей сути определение отвечает узко ограниченной цели контроля за торговлей опасными химическими веществами между участниками Конвенции. Учитывая, что местные законы ориентированы на решение более широких задач, мы попытаемся наметить те аспекты, по которым необходимо внести изменения для учета провозглашенных в Конвенции целей.

- а) Определение понятия «химическое вещество», приводимое в Конвенции, не включает живые организмы, но включает все пестициды, особо опасные составы и промышленные химикаты. В местных законах понятие «химическое вещество» исключено из основной нормы о пестицидах (спецпостановление “Регистрация и регулирование оборота пестицидов” № 20/1990). Вместе с тем в используемых EDACA³² правоустанавливающих нормах о регистрации и регулировании оборота пестицидов, применяемых для борьбы с вредными насекомыми и переносчиками заболеваний в жилищах, определение лекарственного препарата включает термин «пестицид», который в свою очередь означает «любое химическое вещество, смесь, соединение или живой организм, используемые для предотвращения, регулирования распространения или уничтожения вредителей»;
- б) определение понятия «запрещенные химические вещества» согласно Конвенции

³² См. приложение 1е, статья 3.

подразумевает окончательный запрет, а в спецпостановлении (SD) не содержится как такового запрета на все пестициды а только “запрещается” применять их до тех пор, пока они не будут зарегистрированы³³;

с) такие термины, как (с) «строго ограниченных химические вещества» (d), «особо опасные составы» и (е) «окончательное регламентационное постановление», в контексте Конвенции имеют особое содержание и не отражены в местных законах.

В отношении терминов «ввоз» и «вывоз» в преамбуле SD говорится, что введение в действие данной нормы права заключается в том, чтобы “регулировать производство, разработку, регистрацию, ввоз, вывоз, хранение, транспортировку, сбыт, реализацию и использование пестицидов».

Статья 21 разрешает ввозить пестициды при наличии специальной лицензии для научно-исследовательских целей.

Статья 22 запрещает ввоз любых пестицидов без выданной министерством лицензии. За исключением вышеприведенных статей, постановление не содержит ни определений, ни дополнительных ссылок в отношении перемещения пестицидов в страну, из нее или на ее территории.

Комментарии

Борьба за полномочия по контролю над оборотом пестицидов и отсутствие контроля над оборотом промышленных химикатов рассматривались в предыдущих частях данного доклада. Сегодня назрела острая потребность в введение в действие новой официальной редакции закона о пестицидах и химических веществах. В новом законопроекте о пестицидах, прилагаемом к упоминавшемуся докладу о поездке миссии, уже предлагалось дополнительно использовать определения, содержащиеся в «Международный кодекс поведения в области распределения и использования пестицидов»³⁴. Остающийся открытым вопрос о том, какой орган или учреждение должны сохранить свои первоначальные полномочия, требует принятия взвешенного стратегического решения. Порядок включения пестицидов и химических веществ в действующие приложения и выполнения установленных Конвенцией обязательств в значительной степени диктуется классификацией и определениями в статье 2. Например, заявка на включение в прилагаемый перечень пестицидов согласно статье 6 допускается только в отношении «особо опасных пестицидных составов». Как указывалось выше, в стране до сих пор нет единого определения пестицидов. Проблему усугубляет предоставление полномочий и прав нормотворческой деятельности в области пестицидов и отдельных химических веществ различным федеральным и региональным организациям. Ниже предлагаются рекомендации, по централизации законодательной работы с целью выработки единых норм.

Необходимые меры в сфере законодательства

- Подготовить силами ЕРА совместно с другими соответствующими ведомствами обновленную версию базовых норм, регламентирующих регистрацию, ввоз, вывоз, реализацию, транспортировку, использование, отслеживание и общее регулирование оборота пестицидов и химических веществ;
- ввести четкое определение понятий «пестицид» и «химическое вещество» на основе общепринятых международных определений согласно данной Конвенции и другим соответствующим международным нормативным актам³⁵;

³³ См. выше 1.3.4.

³⁴ *Международный кодекс поведения в области распределения и использования пестицидов, 2002, примечание 5, с. 75*

³⁵ Там же примечание 21

- закрепить в законе требование о переходе на централизованную систему регистрации всех пестицидов и химических веществ;
- добиться, чтобы правила регистрации обеспечивали эффективное регулирование оборота и не допускали вывоза, ввоза и использования пестицидов и химических веществ, считающихся опасными для здоровья людей и окружающей среды;
- расширить круг вопросов, рассматриваемых в законе, включив такие термины, как “запрещенный”, “ограниченный”, “ввоз”, “вывоз”, “транспортировка” и прочие понятия, используемые в этой и других соответствующих международных конвенциях, о химических веществах и пестицидах.

2.3.2. Сфера действия (Статья 3)

Согласно этой статье в сферу действия Конвенции входят только (а) запрещенные или строго ограниченные химические вещества и (b) особо опасные пестицидные составы. В пункте 2 статьи 3 указаны категории пестицидов и химических веществ, на которые действие Конвенции не распространяется, такие, как наркотические вещества, отходы, химическое оружие, химические пищевые добавки и химические вещества, используемые для проведения исследований или анализа или для личного пользования.

Комментарии

К этому разделу вполне применимы уже высказанные ранее комментарии³⁶ и соответствующие рекомендованные нормы права. Самое прямое отношение к этому имеет деятельность EDACA. Пункт 2 статьи 3 Конвенции исключает регулирование «наркотических и психотропных веществ», что является главной сферой компетенции EDACA. Наличие у EDACA полномочий по регистрации бытовых пестицидов и химических веществ, предусмотренных правоустанавливающей нормой (№ 176/1990 об административном регулировании и контроле оборота лекарственных средств), создает ситуацию, в которой нужны не просто изменение нормы права, а радикальный пересмотр программных подходов.

Необходимые меры в сфере законодательства

- Действующая прокламация нуждается в поправках, которые дали бы новую трактовку таких понятий, как «лекарственные средства», «химические вещества», опираясь на соответствующие международные определения, зафиксированные в применимых конвенциях, большинство которых уже ратифицировано правительством Эфиопии;
- сферы полномочий EDACA нуждаются в поправках, призванных прояснить и отделить их от полномочий других ведомств. Ниже в рекомендациях предлагается централизовать регистрацию всех пестицидов и химических веществ.

2.3.3. Назначение уполномоченных национальных органов и их ресурсное обеспечение (Статья 4)

Согласно этой статье Стороны Конвенции обязаны назначить национальные органы (DNA) и обеспечить их необходимыми ресурсами.

³⁶ Пункт 2.3.1.

Комментарии

Эти обязательства частично выполнены благодаря назначению двух основных заинтересованных сторон – EPA и MoARD – в качестве специально уполномоченных органов. Привлекаемые к этой работе люди уже являются сотрудниками этих двух министерств, поэтому каких-либо бюджетных ассигнований для оплаты дополнительной рабочей нагрузки, судя по всему, не планируется. Согласно статье 4, каждая Сторона может назначать более одного DNA для выполнения функций, определенных Конвенцией. В представленном ниже анализе³⁷ говорится о трудностях, с которыми сталкиваются государственные ведомства, включающих отсутствие кадров, практических знаний и опыта и ресурсов, а также нерациональное расходование средств в результате пересечения полномочий различных организаций. Как и в большинстве развивающихся стран, в Эфиопии конкуренция между первоочередными направлениями работы часто приводит к оттеснению рассматриваемой нами проблематики на задний план, поскольку ее роль в государственных делах не считается остроприоритетной. Успешная реализация Конвенции двумя DNA должна опираться на четкие предписания закона о конкретных сферах ответственности за исполнение требований Конвенцией.

Рекомендации в пунктах 3.1 и 3.3 включают назначение главного законодательного органа для внесения законопроектов о контроле над оборотом пестицидов и химических веществ. В базовых нормах можно определить вспомогательные ведомства, указав, какие полномочия и сферы ответственности предусмотрены для них как в этих базовых нормах, так и в других соответствующих актах, включая Конвенцию. Что касается ресурсов, то у EPA есть удачный опыт привлечения внешней финансовой поддержки в осуществлении Стокгольмской конвенции. Надеемся, что успешный опыт удастся распространить и на реализацию Роттердамской конвенции.

2.3.4. Процедуры в отношении запрещенных и строго ограниченных химических веществ: уведомление об окончательном регламентационном постановлении (Статья 5 – Приложение I)

Согласно Конвенции Стороны обязаны уведомлять секретариат о принятии окончательного регламентационного постановления по соответствующей категории химических веществ и предоставлять на этот счет определенную информацию. При этом установлен следующий порядок выполнения административных действий:

- i. получение документов, содержащих инструкции о принятии решений по всем химически веществам из Приложения I;
- ii. обобщение ответов, касающихся ввоза, в том числе о свойствах, идентификационных признаках и областях применения;
- iii. уведомление об ответе в форме окончательного регламентационного постановления (запретить, строго ограничить или дать разрешение на ввоз) в течение девяти месяцев с момента принятия;
- iv. распространение уведомления среди всех субъектов деятельности, например импортеров, предприятий и таможенных органов.

Комментарии

Как указывалось выше, в стране до сих пор NET ни организаций, ни установленной

³⁷ Часть 3.

процедуры, обеспечивающих выполнение данного требования. Согласно статье 9 Прокламации № 295/2002, ЕРА вправе, по согласованию с компетентными органами, «разрабатывать или инициировать и координировать разработку» программных подходов, стратегий, законов и программ по осуществлению международных соглашений, в которых Эфиопия является Стороной, а также, после утверждения, обеспечивать их реализацию. В помещениях МоТІ сейчас размещается управление по химическому оружию. Именно в его обязанности входит осуществление Роттердамской конвенции. Согласно прокламации № 30/1996³⁸, министерство, как и ЕРА, уполномочено «предпринимать, совместно с соответствующими государственными органами, все необходимые действия по реализации Конвенции о химическом оружии». Управление уже имеет – пусть и в ограниченном объеме – умения, навыки и людские ресурсы, для того, чтобы отслеживать перемещения химических веществ, указанных в Конвенции, и докладывать о них в ее секретариат.

Рекомендуемые меры в сфере законодательства:

ЕРА надлежит:

- определить наиболее подходящее для этой деятельности учреждение и наладить с ним совместную работу по регулированию и контролю оборота химических веществ;
- подготовить и внести базовые нормы по регистрации и регулированию ввоза, вывоза, производства и использования химических веществ, включая указанные в Роттердамской конвенции;
- назначить лиц и/или органы и определить их сферы ответственности, в том числе за исполнение требований согласно данной и другим соответствующим конвенциям;
- предусмотреть возможность издания подзаконных актов, раскрывающих порядок реализации функций по совершенствованию законодательства, включая отслеживание и обобщение данных и обучение,

или - как вариант -

- инициировать поправки к правоустанавливающим нормам относительно управления по химическому оружию³⁹, отнеся к его юрисдикции вопросы контроля и регулирования оборота всех химических веществ и учесть в этой работе предложенные выше меры в законодательной сфере.

2.3.5. Процедуры в отношении особо опасных пестицидных составов (Статья 6; Приложение 11)

Данная статья устанавливает процедуру, в соответствии с которой развивающиеся страны или страны с переходной экономикой могут инициировать включение в перечни Роттердамской конвенции считающихся особо опасными пестицидных составов.

Комментарии

В Эфиопии перечень используемых пестицидов составлен в соответствии с их торговым наименованием, обычным названием и сферой применения. У страны нет ресурсов для сбора данных, необходимых для исключения из категории используемых те пестициды, которые указаны в Приложении III. Нет норм, обязывающих определенных лиц или сотрудников к

³⁸ Приложение 1с, статья 3.

³⁹ См. приложение 1с.

выполнению соответствующих функций.

Нет и официальных процедур по исключению оказавшихся опасными пестицидов. Исключение пестицида из перечня разрешенных происходит стихийно, т.е. в результате истечения срока регистрации или преднамеренного решения об отказе от ее продления.

Согласно статье 24 SD⁴⁰, о всех несчастных случаях, связанных с транспортировкой, хранением, реализацией, использованием или иными видами обращения с пестицидами, необходимо сообщать в MoARD. Таковы, согласно Конвенции, принципиальные основы для сбора данных, необходимых для включения химических веществ в списки опасных согласно данной статье. Отсутствие практических знаний и опыта в плане выявления фактов отравления пестицидом и установления вещества, оказавшего токсичное воздействие; отсутствие процедур, касающихся направления соответствующего уведомления и непринятие мер по возложению соответствующих обязанностей на конкретных лиц или органы – всё это в значительной степени повлияло на отсутствие данных в этой области.

Раздробленность законодательства о пестицидах и пересечение полномочий конкурирующих ведомств резко осложнит внесение необходимых поправок в местное законодательство. Ранее вносившиеся автором данного доклада предложения отражены ниже в рекомендациях о мерах в сфере законодательства.

Рекомендуемые меры в сфере законодательства:

- перерегистрация всех ныне используемых в Эфиопии пестицидов по новым правилам;
- внесение, совместно со всеми субъектами деятельности, законопроекта о переходе на международную классификацию и определения в отношении ныне применяемых в Эфиопии пестицидов;
- передача всех общих вопросов по пестицидам в ведение и под контроль одной организации и использование в этой работе согласованных на международном уровне определений;
- включение в поправки к действующим требованиям о представляемых импортерами данных таких согласованных на международном уровне существенно важных позиций, как: отличительное название, компоненты, оказывающие воздействие; токсикологические данные; проводившиеся испытания на эффективность; проводившиеся испытания по воздействию остаточных концентраций; предполагаемые области применения; методы удаления и уровень опасности; особенности воздействия на окружающую среду, в том числе на дополнительно затрагиваемые виды, и опасность для здоровья и людей и животных;
- общее ужесточение требований к маркировке для обеспечения удобства идентификации и соответствия местным требованиям. Маркировка должна учитывать наличие множества различных языков и уровней грамотности и соответствовать международным стандартам;
- четкое разъяснение в законе того, что именно строго запрещено, что ограничивается, и что не входит в сферу действия соответствующих норм права;
- разработка юридически обязательной процедуры представления сведений об инцидентах и направления ответов, касающихся импорта, в соответствии со статьями 10.2 и 10.4.
- указание лиц и организаций, несущих ответственность за предоставление сведений, и введение уголовно-административных санкций за непредставление таких сведений;
- закрепление в законе требования о дальнейшем совершенствовании действующих норм права.

⁴⁰ См. приложение 1е.

2.3.6. Законодательные или административные меры по обеспечению принятия своевременных решений о ввозе химических веществ по приложению III (Статья 10)

Каждая Сторона Конвенции направляет секретариату письменный ответ в отношении каждого химического вещества, внесенного в Приложение III. В ответе должно сообщаться о намерениях Стороны относительно ввоза этого химического вещества в соответствии с тем, как это указано в статье 10(4), т.е. о намерении либо запретить, либо разрешить импорт на конкретных условиях или без таковых. Из-за отсутствия регулирующего органа по контролю за оборотом химических веществ, выполнение требований этой статьи стало практически невозможным.

К этому разделу вполне применимы высказанные по пункту 2.3.4 комментарии и соответствующие рекомендованные нормы права: ЕРА обязано сначала инициировать назначение регулирующего органа, а затем соответствующим нормативом наделить его полномочиями по отслеживанию и контролю деятельности химических предприятий, включая выполнение обязательств, установленных международными конвенциями.

По поводу пестицидов участникам миссии было сообщено, что от имени MoARD подготовлены ответы по 11 пестицидам. Записи о направлении документов в секретариат отсутствовали. Отчасти это объяснялось указанным ранее причинами, то есть раздробленностью функций контролю и управлению, отсутствием необходимых процедур классификации соответствующих пестицидов, неразберихой в сфере регистрации, отсутствием процедур аннулирования регистрации и отсутствием процедур по передаче ответов в секретариат.

Рекомендуемые меры в сфере законодательства:

- Рекомендации те же, что и в предыдущем случае, но во всех соответствующих нормах нужно четко указать, что подлежит строгому запрету и что защищено изъятиями в соответствии со статьей 10 (6);
- внести поправки в существующую классификацию пестицидов, чтобы создать возможности для соблюдения требований, изложенных в статье 10 (5);
- изложить в соответствующих нормах процедуру передачи ответов;
- указать в ней службы или уполномоченных по сбору информации и передаче ответов в секретариат и субъектам деятельности;
- издать нормативы о порядке определения эффективности выполнения обязательств, установленных данной статьей;
- установить предельные сроки выполнения этих обязательств;
- установить административные и уголовные санкции для тех, кто не обеспечивает выполнения обязательств.

2.4. Обзор деятельности по другим соответствующим международным конвенциям

Название	Дата	Цель	Ответственные органы	Осуществление
Венская конвенция ООН 1985 года о веществах, разрушающих озоновый слой и Монреальский протокол 1987 года по веществам, разрушающим озоновый слой	Ратифицирована в январе 1996 года	Сократить и в конечном итоге запретить использование веществ, разрушающих озоновый слой	Национальная метеорологическая служба	Учреждена национальная группа по озоновому слою и внесен законопроект о принятии и введении в действие положений Конвенции
Базельская конвенция 1989 года о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением	Ратифицирована 12 апреля 2002 года (прокламация № 356/2002 –с поправкой, ратифицированной в прокламации № 357/2002)	Предусматривает запрет на трансграничное перемещение и контроль над регулированием оборота опасных отходов	Управление по охране окружающей среды	Сведения о осуществлении имеются с момента утилизации пестицидов с истекшим сроком действия (в рамках соответствующего проекта) на этапе перевозки пестицидов в Финляндию для их уничтожения
Бамакская конвенция 2002 года	Присоединилась в 2002 году (№ 355/2002)	Реализует Базельскую конвенцию применительно к странам Африки	Управление по охране окружающей среды	Сведения отсутствуют
Стокгольмская конвенция 2001 года о стойких органических загрязнителях (СОЗ)	Ратифицирована в 2002 году (№ 279/2002)	Запрещает использование стойких органических загрязнителей (СОЗ)	Управление по охране окружающей среды	Подготовлен проект норматива, который намечено вынести на рассмотрение в Совет министров для окончательного введения в действие

Комментарии

Представленная таблица свидетельствует о возросшем уровне информированности по вопросам окружающей среды и стремлении руководства страны защитить природу и здоровье граждан Эфиопии. Общей темой всех вышеупомянутых конвенций является введение ограничений на применение и перемещение химических веществ и пестицидов, упоминаемых во всех этих конвенциях. Из «стойких органических загрязнителей», перечисленных в Стокгольмской конвенции (ограничивающей их применение), десять веществ внесены также и в перечень Роттердамской конвенции.

Из сферы действия Роттердамской конвенции исключены «химические отходы» и

«химическое оружие», хотя некоторые из химических веществ, попавших в эти две категории, отнесены и к сфере действия Роттердамской конвенции. Для того, чтобы стремление защитить здоровье людей и окружающую среду путем заключения международных соглашений воплотилось в реальных результатах, необходимо решить целый ряд сложных вопросов, которым и посвящен предлагаемый ниже анализ. В рекомендациях по итогам анализа учитывается необходимость выработки единого подхода к рассмотрению всех вопросов, освещаемых во всех ратифицированных соглашениях, для минимизации траты ресурсов.

3. Сравнительный анализ и рекомендации

Из всех соглашений, подписанных Эфиопией, наиболее масштабные усилия по осуществлению, судя по данным, были предприняты в отношении Стокгольмской конвенции. Причины тому вполне очевидны: в ней указаны процедуры осуществления и их четкие временные рамки. Конвенция подписана 17 мая 2002 года и ратифицирована 2 июля 2002 года. ЕРА получило финансирование от GEF и учредило управляющий комитет по подготовке национального плана осуществления (NIP). Оно также организовало рабочие совещания с субъектами деятельности; заключило контракт с консультантом международного уровня, которому поручено организовать в нескольких группах двухдневное обучение, с тем чтобы они обобщили имеющиеся данные и подготовили анализ ситуации в сфере регулирования оборота химических веществ.

После того, как Руководящий комитет изучил обобщенные данные и анализ ситуации, был подготовлен и представлен на рассмотрение соответствующий законопроект. Законопроект представлен на окончательное утверждение, а соответствующий NIP будет внесен на рассмотрение в правительство и в секретариат Стокгольмской конвенции. Такая процедура установлена в статье 7 Стокгольмской конвенции, согласно которой каждая Сторона разрабатывает план выполнения своих обязательств и направляет свой план выполнения Конференции Сторон в течение двух лет после даты вступления для нее в силу этой Конвенции. Что касается Роттердамской конвенции, то, за исключением назначения двух DNA и организации рабочего совещания, большинство обязательств остаются невыполненными. Проблемы, с которыми учреждения-исполнители сталкиваются в развивающихся странах, таких, как Эфиопия, уже указывались в представленных выше комментариях. Вполне понятно, что заметную роль играет отсутствие необходимых кадров, практических знаний, опыта и ресурсов. С другой стороны, те ресурсы, что уже имеются, зачастую растрачиваются для выполнения уже проделанной работы. О единстве задач Стокгольмской, Базельской и Бамакской конвенций неоднократно говорилось в различных публикациях, но до сих пор нет никаких признаков комплексного подхода к возможностям, открывающимся в рамках конвенций. В результате принимаемые нормы оказываются неосуществимыми или не соответствуют сложившейся ситуации..

В Эфиопии проблему усугубляет федеральное государственное устройство, при котором возможности, открывающиеся с принятием нормы федерального уровня, не всегда могут быть реализованы на уровне регионов.

Рекомендации

Рекомендации касаются трех областей: во-первых, речь идет о формировании нормативной базы, которая сопряжена со сферой политики и деятельностью ведомств, руководящих реализацией Конвенции; во-вторых, о реальном содержании правовых норм, и, в-третьих, о привлечении необходимых ресурсов, гарантирующих эффективную реализацию.

3.1. Нормативная база

Как указывалось выше, в соответствии с прокламацией о ратификации Роттердамской конвенции главная ответственность за дальнейшее законотворчество была возложена на ЕРА. Тем не менее управлению поручено взаимодействовать с другими федеральными и региональными субъектами деятельности. При этом важно пресечь разбазаривание ресурсов, возникающее из-за дублирующих друг друга требований закона в отношении оборота пестицидов и химических веществ, и тем самым обеспечить единство правоприменительной практики и соблюдения международных стандартов. С другой стороны, данные, приводимые в нашем докладе, говорят о необходимости принятия политических решений, в результате которых целый ряд ведомств могут лишиться своего могущества и полномочий. Невзирая на последствия, такой смелый шаг необходим, поскольку он обеспечит, чтобы контроль над опасными химическими веществами и пресечение их оборота обеспечивались повсеместно, а не только в рамках, предусмотренных для Сторон Роттердамской конвенцией.

В этой связи предлагается:

- утвердить один уполномоченный национальный орган (DNA) и поручить ему разработку проекта базовых норм о контроле над оборотом всех химических веществ и пестицидов;
- определить в законе соответствующие процедуры, назначить уполномоченные федеральные и региональные органы и определить для их конкретные обязательства;
- определить в законе характер отношений между субъектами деятельности и степень ответственности каждого из них.

3.2. Содержание законов

При определении содержания законов всегда встает вопрос о том, что важнее – соответствие местным или международным требованиям. Кроме того, в работе над нормой права нужно не допустить ее дробления на разрозненные части и обеспечить полноту охвата соответствующей проблематики, что в будущем позволит избежать бесконечного внесения поправок и переработок законодательства.

В этой связи в новом законе рекомендуется:

- добиваться его согласованности со всеми действующими местными и международными законами в том, что касается определений и перевода на другие языки;
 - обеспечивать его юридическое соответствие международным стандартам;
 - четко разграничить сферы полномочий субъектов деятельности и соответствующих ведомств;
 - определить полномочия назначаемых органов;
 - зафиксировать процедуры реализации конкретных положений;
 - предусмотреть введение в действие подзаконных актов в строго установленные сроки;
 - четко расписать кадровую и ведомственную структуру, их функции и полномочия;
 - сократить неэффективную законотворческую деятельность путем назначения ответственных за конкретные направления работы;
 - установить сроки исполнения;
 - применять профилактические, а не карательные меры;
 - предусмотреть право предъявления иска и обеспечения исполнения, а также наказания за нарушение;
-

- определить ответственных за сбор обязательных данных;
- ввести строгие правила регистрации;
- ввести в практику международные критерии и стандарты оценки;
- четко определить сферы обязанностей;
- определить сроки завершения исполнения административных функций;
- предусмотреть судебные процедуры установления материальной ответственности и компенсации ущерба пострадавшим;
- сформировать процедуры, гарантирующие регулярное обновление без необходимости вносить дальнейшие поправки;
- определить состав правонарушений и ввести санкции против незаконного ввоза и сделок по бесконтрольному удалению; недостоверной и ложной рекламы; небезопасной переупаковки; сбыта фальсифицированной продукции и предоставления ложных сведений.

3.3. Инфраструктура и укрепление потенциала

Бюджетные ассигнования в таких развивающихся странах, как Эфиопия, зачастую недостаточны и требуют сбалансированного выбора приоритетов. Необходимы нормы права, гарантирующие надлежащее распределение и использование ресурсов. В статье 16 Конвенции в отношении развивающихся стран и стран с переходной экономикой предусмотрено оказание технической помощи развитыми странами. В этой связи предлагаются следующие рекомендации:

- основные законы должны наделять основное учреждение правом получения международных ресурсов и их распределения в равных объемах между всеми регионами;
- в подзаконных актах следует определить, как готовить кадры и кто должен брать на себя обучение субъектов деятельности в этой области;
- учитывая федеральное устройство Эфиопии, для справедливого распределения полученных международных ресурсов региональным партнерам потребуется в свою очередь принять обязательные нормы права и на их основе исполнять требования Конвенции, особенно в плане отслеживания, обобщения и препровождения данных по соответствующим статьям Конвенции. Это поможет соблюдать установленные сроки в случае повторного включения тех или иных химических веществ в перечни либо их исключения из этих перечней.

4. Выводы и извлеченные уроки, который могут представлять интерес для других стран

Учитывая свои конкретные потребности, руководство страны определило в качестве приоритетных областей оптимизацию сельскохозяйственного и промышленного производства и сокращение масштабов нищеты посредством создания рабочих мест. Достижение этих целей возможно только в условиях здоровой окружающей среды.

Кроме того, интересы страны требуют укрепления ее позиций мировой торговли не только в качестве импортера, но, возможно, и в качестве экспортера. Хотелось бы добиться, чтобы предлагаемые сегодня изменения в законе были долговременными и обеспечивали достижение всех поставленных целей, не требуя внесения постоянных поправок.

Обеспечение согласованности с международными нормами и региональным законодательством является неременным атрибутом современного законодательства. Кроме того, успешной реализации закона легче добиться, если его исполнение опирается на осознанное следование его нормам, а не на применение строгих уголовных наказаний. Опыт

Эфиопии показывает, что нарушения закона чаще происходят по незнанию, а не из-за преднамеренного неподчинения. Кроме того, многие считают, что мировая торговля ведется исключительно в интересах развитых стран. Поэтому для успешной реализации Конвенции необходимо настойчиво и на государственном уровне разьяснять связанные с нею преимущества.

5. Библиография

ЕРА: Национальное досье для проведения анализа общегосударственной инфраструктуры регулирования оборота химикатов в Эфиопии, 1999.

ЕРА: Доклад о состоянии окружающей среды в Эфиопии, 2003.

FAO: Основные принципы разработки законов о контроле над оборотом пестицидов, 1989.

UNEP: Особенности разработки норм права об обороте химических веществ, 1995.

6. Приложения

Приложение 1

а. Конституция Эфиопии (№ 1/1995)

- Статья 9.1 Конституция является высшим государственным законом. Она применяется в отношении всех государственных органов и министерств. Любой закон или решение, противоречащие Конституции, считаются недействительными.
- Статья 9.4 Все международные соглашения, ратифицированные Эфиопией, являются неотъемлемой частью национального законодательства.
- Статья 37.1 Все, в том числе объединения или группы людей, имеют право (по обоснованному вопросу) обращаться в суд или любое другое компетентное ведомство, имеющее судебные полномочия, и добиваться вынесения решения или определения по этому вопросу.
- Статьи 44 и 92 гарантируют право личности на проживание в условиях чистой и здоровой окружающей среды.
- Статья 51.8 Федеральное правительство формулирует и реализует внешнюю политику, ведет международные переговоры и ратифицирует международные соглашения.
- Статья 55 наделяет палату представителей верховными законодательными полномочиями и ратификационными полномочиями.
- Статья 77 наделяет Совет министров полномочиями по применению законов, принятых палатой представителей.
- Статья 52.1 За штатами сохраняются все полномочия, которые не были переданы непосредственно в исключительное ведение федерального правительства или в совместное ведение федерального правительства и штатов.
- Статья 55.2 В обязанности палаты представителей входит принятие законов, охватывающих такие конкретные области, как кодекс законов о труде, транспорт, единые стандарты измерений и уголовный кодекс. Тем не менее штаты вправе принимать уголовные законы по вопросам, не охваченным в федеральном законе.

- в. Уголовный кодекс (№ 158/1957)**
- Статья 65 освобождает от ответственности за профессиональные действия в процессе исполнения служебных обязанностей, если они совершены в соответствии с «принятой профессиональной практикой». Это положение не затрагивает гражданскую ответственность.
- Статья 86 разрешает судебным ведомствам определять меру наказания с учетом таких сопутствующих обстоятельств, как, мотив, уровень образования, и т. д.
- Статья 88 Денежные взыскания исчисляются в долларах и варьируются от 1 до \$5000 долларов.
- Статья 89 Судья может одновременно наложить штраф и определить заключение под стражу.
- Статья 90 Рецидив преступления и совершение правонарушения из корыстных побуждений наказываются штрафом в размере, не превышающем 10000 долл. США.
- *Статья 100 позволяет пострадавшим получить компенсацию в ходе судебного разбирательства. Компенсация включает возмещение стоимости поврежденного имущества, а также стоимости лечения.
- Статья 101.3 Вопрос компенсации может быть отнесен к ведению государства с целью контроля за исполнением судебного решения.
- Статья 121 За мелкие правонарушения суд может потребовать телесного наказания, принесения извинений или других соответствующих видов наказания.
- *Статья 146 Лицензия на торговлю может быть приостановлена или отозвана на один год или полностью аннулирована в случае рецидива преступления.
- *Статья 147 Наряду с любым другим наказанием суд может постановить закрыть или ликвидировать любое учреждение или предприятие, использовавшееся при нарушении закона.
- *Статья 363 Ввоз и вывоз товаров без уплаты пошлины или налога наказываются штрафом в размере не более 10000 долл.США или лишением свободы с возможностью конфискации имущества, использовавшегося при совершении правонарушения.
- *Статья 506 Загрязнение водоемов наказывается лишением свободы на срок от 5 до 15 лет или менее, в зависимости от степени фактического участия.
- *Статья 507 Загрязнение почв наказывается штрафом или лишением свободы на срок не более пяти лет.
- *Статья 510 Ввоз, вывоз, транспортировка, хранение, попытка сбыта или реализации ядов, лекарственных средств или наркотических веществ без соответствующего разрешения наказываются лишением свободы на срок не менее трех месяцев и штрафом, не превышающим \$20000.
- *Статья 511 Производство, фальсификация и сбыт продуктов, угрожающих здоровью человека, наказываются лишением свободы на срок до 5 лет и штрафом. В случаях правонарушений с большими объемами товарной продукции сумма штрафа увеличивается до \$20000.
- Статья 576 Правонарушения, совершенные юридическим лицом, наказываются приостановлением статуса юридического лица, запрещением коммерческой деятельности или ликвидацией фирмы либо наказанием директоров или прочих участников преступления.
- Статья 730 Предельный срок лишения свободы за совершение мелких правонарушений составляет один год.

с. Конвенция о запрещении разработки, производства, хранения и применения химического оружия и о его уничтожении (№ 30/1996)

В статье 2 провозглашается ратификация Конвенции.
Согласно статье 3 МоПІ вправе принимать, совместно с соответствующими государственными органами, законодательные акты, необходимые для применения Конвенции.

d. Коммерческая регистрация и выдача лицензий на ведение деловой деятельности (№ 67/1997)

В статье 3.1 предусмотрено, что положения данной прокламации применяются в отношении всех коммерческих организаций, за исключением деятельности, осуществляемой в малых масштабах.

Статья 17 и 21 разрешают выдачу лицензий на ввоз и вывоз различной продукции и на ведение коммерческой деятельности.

В статье 37 говорится, что любой государственный орган, принимающий стратегические решения, способные повлиять на коммерческую деятельность, обязан проконсультироваться и согласовать их с МоПІ.

Статья 41 Министерство может «в национальных интересах» разрешить ввоз, выдав для этого специальную лицензию.

e. Регистрация и регулирование оборота пестицидов (специальное постановление № 20/1990)

Согласно статье 3 запрещается производство, ввоз, сбыт, хранение и транспортировка любых пестицидов, если они не зарегистрированы в MoARD.

Статья 4 устанавливает процедуры регистрации.

Согласно статье 15 учреждается консультативный комитет по пестицидам.

В статье 19 определен порядок назначения инспекторов.

Согласно статье 24 о всех несчастных случаях, связанных с транспортировкой, хранением, реализацией, использованием или иными видами обращения с пестицидами, необходимо сообщать в MoARD.

f. Прокламация о реорганизации исполнительных органов ФДРЭ (№ 380/2004)

Статья 1 MOA получает новое название: «Министерство сельского хозяйства и развития сельских территорий» (MoARD).

Статья 4.3 В составе MoARD появляются дополнительные подразделения, в том числе управление по обеспечению готовности к стихийным бедствиям, научно-исследовательский институт сельского хозяйства, институт охраны и исследования биоразнообразия, управление по энергоресурсам сельских территорий, национальный ветеринарный институт и предприятие по подготовке семян и выращиванию зерновых культур.

g. Прокламация об инвестициях (№ 37/1996)

В прокламации объявлено о создании управления по инвестициям Эфиопии, которому поручено стимулирование, поощрение и ускорение экономического роста и более широкое привлечение зарубежных инвесторов.

Управление занимается вопросами электроэнергетики, воздушного и железнодорожного транспорта, фармацевтики, производства химических веществ и удобрений.

h. Прокламация о возобновлении деятельности и модернизации функционирования Таможенного управления (1997 год)

Согласно прокламации Таможенное управление вправе контролировать и запрещать ввоз и вывоз всех запрещенных или ограниченных пестицидов.

i. Регулирование и контроль оборота лекарственных средств (№ 176/1999)

В преамбуле дается определение, согласно которому под «лекарственным средством» подразумевается «любое вещество или смесь, используемые для диагностики, лечения, смягчения или профилактики заболеваний человека или животных, включая пестициды».

Статья 16

Далее приводится следующее определение пестицида: «любое химическое вещество, смесь, соединение или живой организм, используемые для предотвращения, регулирования распространения или уничтожения вредителей». Запрещается использование ввезенных или произведенных на территории страны лекарственных средств без их предварительной регистрации в управлении по снабжению и контролю над оборотом лекарственных средств (EDACA).

Статья 33

Срок действия регистрации – пять лет.

Воспрепятствование работе инспекторов; передача лицензии другим лицам; сбыт лекарственных средств без лицензии; совершение сделок с лекарственными средствами квалификационного свидетельства; выдача лекарственных средств в необоснованно малых или больших количествах; приобретение лекарственных средств у лиц, не имеющих соответствующих лицензий; недобросовестная торговая практика, заключающаяся в подделке, фальсификации, неверной маркировке; сбыт или покупка некачественных или просроченных лекарственных средств является нарушением закона и в соответствии с уголовным кодексом наказываются лишением свободы или штрафом.

В статье 34

рассматриваются правонарушения «способствующие злоупотреблениям, связанным с наркотическими и психотропными веществами».

Статья 35

разрешает конфискацию имущества, использованного при совершении правонарушений, предусмотренных в статьях 33 и 34.

Статья 39

Запрещается осуществление торговли лекарственными средствами лицами, не имеющими соответствующей подготовки.

j. Прокламация о деятельности в сфере общественного здравоохранения (№ 200/2000)

В статье 36

говорится о назначении инспекторов, к полномочиям и обязанностям которых относятся «посещение и инспектирование помещений», «изъятие любых предметов или материалов, которые получены в результате противоправных действий, или используются для противоправных действий, либо связаны с их совершением».

Они также могут подвергать аресту изъятые вещи, отдавать распоряжение о закрытии помещений фирмы, брать пробы, уничтожать вещи или товары, опасные для здоровья, и предъявлять иск.

Статья 20 (2)

Удаление отходов в не предусмотренных для этого местах так, что при этом может быть нанесен вред окружающей среде или создана угроза здоровью человека, наказываются лишением свободы на срок от 3 месяцев до 3 лет и штрафом.

k. “Учреждение управления по охране окружающей среды” (№ 295/2002) и “Порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду” (№ 299/2002)

- Согласно статье 2.5 «опасным веществом» является «любое вещество в твердом, жидком или газообразном состоянии или любое растение, животное или микроорганизм, опасные для здоровья человека или окружающей среды».
- Согласно статье 2.8 понятие «регион» включает в себя те районы Эфиопии, которые, по Конституции страны¹ имеют региональный статус.
- Согласно статье 2.9 под «региональным управлением охраны окружающей среды» подразумевается любой региональный государственный орган, которому определенный регион вверяет функцию защиты или регулирования деятельности в области окружающей среды и природных ресурсов.
- Согласно статье 3.1 управление преобразовано в самостоятельную государственную организацию при федеральном правительстве.
- Статья 3.2 устанавливает подотчетность управления перед премьер-министром.
- Статья 6 посвящена координации мер по 1) обеспечению реализации природоохранных целей согласно Конституции и базовым принципам природоохранной политики Эфиопии; 2) разработке, согласованию и совершенствованию, отслеживанию состояния и обеспечению реализации природоохранных принципов, стратегий и законов в консультации с другими ведомствами; 3) обеспечению каналов связи с другими ведомствами и поддержке их деятельности по развитию своего потенциала; 4) формированию системы оценки воздействия на окружающую среду при осуществлении государственных и частных проектов; 5) обзору докладов по оценке воздействия на окружающую среду; 6) формированию, совместно с компетентными ведомствами, природоохранных стандартов и контролю за их соблюдением; 7) проведению, в консультации с компетентными ведомствами, переговоров по международным природоохранным соглашениям и, в соответствующих случаях, запуску или созданию условий для запуска процесса их ратификации; 8) выработке, в консультации с компетентными ведомствами или запуску и координации процесса выработки принципов, стратегий, законов и программ осуществления международных природоохранных соглашений с участием Эфиопии, и, после их утверждения, обеспечению их реализации; 9) выработке, в консультации с другими ведомствами, программных принципов природоохранной безопасности и законов о производстве, ввозе, регулировании и утилизации опасных веществ или отходов; 10) подготовке или содействию в подготовке, совместно с компетентными ведомствами, анализа затрат и выгод, связанных с охраной окружающей среды, и в разработке системы отчетности, которую надлежит использовать в планах развития и инвестиционных программах и, в соответствующих случаях, для контроля за их применением; 11) выработке, в консультации с компетентными ведомствами, стимулов и сдерживающих мер, дабы воспрепятствовать действиям, способным затруднить устойчивое использование природных ресурсов или предотвращение ухудшения состояния либо загрязнения окружающей среды; 12) формированию, в консультации с компетентными ведомствами, системы природоохранной информации, способствующей эффективному сбору природоохранных

данных, их рациональной организации и использованию; 13) координации, содействию проведению и, если необходимо, проведению исследований по охране окружающей среды; 14) посещению, в соответствии с действующими законами, любых территорий, помещений и других объектов, относящихся к федеральной юрисдикции, проведению любых проверок и отбору проб, необходимых для выполнения их обязательств и выяснения ситуации с исполнением природоохранных требований; 15) подготовке и представлению правительству и общественности периодических докладов о состоянии окружающей среды в стране; 16) популяризации и подготовке неформальных программ обучения по природоохранной теме и отражению природоохранных аспектов, в сотрудничестве с компетентными ведомствами, в общешкольных учебных программах; 17) содействию или оказанию помощи в разработке планов и проектов по природоохране обеспечению поддержки таких планов и проектов; 18) подготовке директив по реализации природоохранных законов и, после их утверждения, обеспечению их осуществления; 19) внесению рекомендаций и, при наличии возможностей и согласия со стороны совета по окружающей среде, оказанию финансовой и технической помощи любым организациям и лицам с целью рационального использования и охраны окружающей среды; 20) внесению рекомендаций и оказанию регионам поддержки в области рационального использования и охраны ресурсов окружающей среды; 21) подготовке рекомендаций для других ведомств относительно выполнения ими своих обязательств по природоохранным законам; 22) подготовке рекомендаций для государственных органов о мерах, необходимых для урегулирования чрезвычайных экологических ситуаций.

- Статья 14 Каждая организация учреждает природоохранный отдел для координации своей деятельности с работой других природоохранных ведомств.
- Статья 15.1 Каждый национальный региональный штат обязан учредить независимое региональное природоохранное ведомство или назначить одно из существующих ведомств ответственным за координацию разработки, осуществления, обзора и согласования региональных природоохранных стратегий, а также за мониторинг их реализации.
- Статья 15.3 Региональные управления должны подготавливать доклады о состоянии окружающей среды и представлять их федеральному управлению.
- Статья 16.1 отменяет Прокламацию № 9/1995 об управлении по охране окружающей среды.

I. Оценка воздействия на окружающую среду (№ 299/2002)

- Статья 3.1 требует проводить заблаговременную оценку воздействия на окружающую среду по всем проектам, особенно тем, которые могут иметь общерегиональные последствия до тех пор, пока соответствующий проект не будет квалифицирован управлением как не представляющий интереса.
- Статья 3.3 Запрещается выдача «универсальных» лицензий («any project»), не получивших визы Управления.
- Статья 14.1 Управление отвечает за мониторинг проектов, требующих выдачи лицензии или надзора со стороны федеральных ведомств либо оказывающих трансграничное воздействие.
- Статья 14.2 Мониторинг проектов, не указанных в статье 14.1, относится к ведению

- региональных природоохранных ведомств.
- Статья 18 Нарушением закона считается отсутствие предварительного разрешения, отсутствие учета и внесение ложных данных в доклады по оценке.
- m. Борьба с загрязнением окружающей среды (№ 300/2002)**
- В статье 2.2 приводится следующее определение «химического вещества»: «элемент или соединение, которое существует самостоятельно или в смеси или в составе препарата и изготовлено промышленным способом или получено естественным путем».
- Статья 2.8 «Опасный материал» означает любое вещество в твердом, жидком или газообразном виде, либо любое растение, животное или микроорганизм, наносящий вред здоровью человека или окружающей среде.
- Статья 3.4 Любой лицо, виновное в загрязнении, обязано провести или оплатить очистку.
- Статья 3.5 Управление имеет право закрыть или передислоцировать предприятие-правонарушитель.
- Статья 4.4 Ввоз, подготовка, хранение, реализация, транспортировка или использование химических веществ, входящих под категорию опасных или ограниченных, производятся только при наличии разрешения, выданного управлением или соответствующим региональным природоохранным ведомством или любым другим компетентным органом.
- Статья 4.5 Любое лицо, участвующее в разработке, производстве, транспортировке любых опасных или ограниченных химических веществ или в сделках с ними, обязано гарантировать, что эти химические вещества зарегистрированы, упакованы и маркированы в соответствии с действующими стандартами.
- Статья 6 Управление устанавливает стандарты для видов и количеств веществ, которые могут применяться для обработки почвы или подвергаться сбросу на почву или захоронению в ней.
- Статья 7 Управление или региональные ведомства могут назначать инспекторов природоохраны.
- Статья 8 Инспекторы могут посещать любые территории или помещения в любое подходящее для них время, без предварительного уведомления или санкции суда для опроса любого сотрудника; проверки документации, имеющей отношение к загрязнению; безвозмездного отбора проб, фотографирования, измерения или изучения любого продукта или процесса, конфискации оборудования, указания мер по устранению ущерба или отдачи распоряжения об их осуществлении.
- Статья 13 Отсутствие записей учета и сокрытие информации является нарушением закона.
- Статья 17 Суд имеет право, в дополнение к любому другому наказанию, конфисковывать или реализовывать имущество, имеющее отношение к правонарушению, возложить на нарушителя затраты по очистке от загрязнения, отдать распоряжение о проведении восстановительных работ или выплате денежной компенсации.
- Статья 19 Любой участник деятельности, имеющей отношение к любому положению данной прокламации или другому соответствующему закону, обязан предоставить информацию о своей деятельности по запросу управления или соответствующего регионального природоохранного ведомства.
-

- Статья 19.2 Управление должно иметь доступ ко всем природоохранным данным и информации.
- п. Прокламация о труде (№ 42/1993 с поправками, внесенными Прокламацией № 377/2003)**
- Статья 92 Работодатель обязан принимать необходимые меры по охране здоровья и обеспечению безопасности своих работников.
- Согласно статье 92.3 работодатель обязан предоставлять защитное снаряжение и материалы и обучать работников пользованию ими.
- Статья 92.4 Работодатель обязан регистрировать несчастные случаи и профессиональные заболевания и, соответственно, уведомлять об этом инспекторов по вопросам труда.
- Статья 92.5 Каждый работодатель обязан за свой счет обеспечивать регулярный медицинский осмотр работников, занятых на опасном производстве.
- Статья 96 Работодатель несет ответственность, независимо от своей вины, за увечья, полученные работниками на производстве, при условии, что они не были нанесены преднамеренно.
-

Приложение 2. Список участников встреч, состоявшихся в ходе поездки миссии**Управление по охране окружающей среды**

epa_ddg@ethionet.et

г-н Ато Десалейн Мэсфин, заместитель генерального директора

Mr. Dessalegne Mesfin

Deputy Director General

г-н У.Синтаеху, начальник департамента политики и законодательства

Mr. W Sintayehu A

Head, Policy & Legislation Dept

г-н М.Али, департамент по борьбе с загрязнением окружающей среды

Mr. M Ali / Pollution Control Department)

mohali17us@yahoo.com

Министерство сельского хозяйства и развития сельских территорий

hilempach@ethionet.et

г-н Фикре Маркос, глава департамента по защите растений

Mr. Fikre Marcos

Head of Plant Protection Department

fikrem2001@yahoo.com

г-н Лема Гебейеху, глава отдела по защите посевов

Mr. Lema Gebeyehu

Head of Crop Protection Division

г-н Ато Алемайеху Вольдеамануэль, национальный участник проекта по профилактике и удалению пестицидных отходов

Ato Alemayehu Woldeamanuel

National Counterpart

Obsolete Pesticide Prevention & Disposal Project

г-н Ато Абейе Асефа, эксперт по регистрации и контролю за оборотом пестицидов

Ato Abeje Asefa

Pesticide Registration & Control Expert

г-н Ато Фикремариам Абебе, инспектор по пестицидам

Ato Fikremariam Abebe

Pesticide Inspector

Руководящая группа проекта по удалению пестицидов

д-р Алемайеху Водагене, эксперт-консультант

Dr. Alemayehu Wodageneh

Expert Consultant
Alemu_w@yahoo.co.uk

Управление по контролю качества лекарственных средств Эфиопии
www.daca.gov.et
г-н Синтайеху Алему, главный инспектор
Mr. Sintayehu Alemu
Senior Expert

г-н Биниам Битью Фекад
Mr. Biniam Bitew Fekad
biniambf@yahoo.com

г-н Сисэй Мамо, инспектор
Mr. Sisay Mamu
Inspector)

**Министерство труда и связей с общественностью
Департамент по вопросам техники безопасности, гигиены труда и производственных
условий**

г-н Соломон Демисси Йиммер, заведующий отделом техники безопасности
Solomon Demissie Yimmer
Occupational Safety Team Leader
nolomo2000@yahoo.com

г-н Ато Зерихум Гезахегар, глава департамента
Ato Zerihum Gezahegar
Department Head
gezahzer@yahoo.com

www.pic.int

