



Программа Организации Объединенных  
Наций по окружающей среде

Distr.  
GENERAL



UNEP

UNEP/FAO/PIC/INC.1/6  
19 December 1995



Продовольственная и сельскохозяйственная  
организация Объединенных Наций

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ ДЛЯ ВЕДЕНИЯ  
ПЕРЕГОВОРОВ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ИМЕЮЩЕМУ  
ОБЯЗАТЕЛЬНУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ СИЛУ ДОКУМЕНТУ  
О ПРИМЕНЕНИИ ПРОЦЕДУРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО  
ОБОСНОВАННОГО СОГЛАСИЯ В ОТНОШЕНИИ НЕКОТОРЫХ  
ОПАСНЫХ ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ И ПЕСТИЦИДОВ  
В МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛЕ

Первая сессия  
Брюссель, 11-15 марта 1996 года

ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО  
ОБОСНОВАННОГО СОГЛАСИЯ

Записка секретариата

1. В настоящем документе излагается опыт применения добровольной процедуры предварительного обоснованного согласия (ПОС), предусмотренной в измененных Лондонских руководящих принципах обмена информацией о химических веществах в международной торговле и Международным кодексом поведения Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) в области распределения и использования пестицидов.

I. СВЯЗИ МЕЖДУ ФАО И ЮНЕП И НАЗНАЧЕННЫМИ  
НАЦИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ И ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ,  
УЧАСТВУЮЩИМИ В ПРОЦЕДУРЕ ПОС

2. ФАО и ЮНЕП уполномочены своими руководящими органами обеспечивать на основе Кодекса поведения ФАО и Лондонских руководящих принципов ЮНЕП применение процедуры ПОС в отношении пестицидов и химических веществ. В процессе применения процедуры ПОС секретариат ФАО/ЮНЕП поддерживает широкие контакты с участвующими странами. Процедура ПОС начала применяться в сентябре 1991 года после рассылки всем участвующим правительствам первых шести документов для содействия принятию решения (ДСР) по пестицидам. Эти и другие мероприятия рассматриваются более подробно в отдельном документе, посвященном рассмотрению хода применения процедур ПОС и обмена информацией.

3. Совместная группа экспертов ФАО/ЮНЕП по применению ПОС со времени своего создания в декабре 1989 года провела восемь совещаний. В ходе этих совещаний по мере постепенного накопления опыта в области применения этой процедуры выявляются и рассматриваются многие проблемы. Ценную работу по обеспечению обратной связи проводят также промышленные ассоциации и неправительственные организации (НПО), которые имеют свои сети по поддержанию контактов с национальной промышленностью и правительствами.

4. В ходе учебных семинаров, которые организуются с участием сотрудников назначенных национальных органов (ННО) и других правительственных учреждений, ФАО и ЮНЕП получают информацию об опыте стран и соответствующие рекомендации в области применения процедуры ПОС. Имеются доклады о работе нескольких таких семинаров.

5. Процедура ПОС действует на добровольной основе с 1991 года. Пока в ходе реализации процедуры ПОС применяется единый подход к широкому кругу химических веществ, смесей и составов, являющихся предметом самых различных форм и степеней регулирования на национальном уровне. В настоящее время признается, что необходимо дополнительно уточнить критерии, которыми следует руководствоваться при включении того или иного химического вещества в процедуру ПОС (например толкование понятий "запрещенное" и "строго ограниченное" вещество), определения трех категорий использования (пестициды, промышленные химические вещества и химические вещества, являющиеся потребительскими товарами), что является основными и неосновными видами использования и т.д., с тем чтобы обеспечить более эффективное применение этой процедуры. Эти аспекты рассматриваются в отдельном документе, посвященном вопросам, относящимся к применению существующей добровольной процедуры ПОС (см. документ UNEP/FAO/PIC/LNC.1/5).

## II. ОПЫТ СТРАН В ПРИМЕНЕНИИ ПРОЦЕДУРЫ ПОС

6. Ниже перечислен ряд проблем, с которыми часто сталкиваются ННО и другие представители правительств в ходе применения существующей процедуры ПОС.

### **Назначенные национальные органы (ННО)**

7. Процедура ПОС призвана оказывать помощь странам с ограниченными ресурсами в принятии решений в отношении импорта некоторых химических веществ. ННО испытывают трудности в выполнении своих обязанностей, предусмотренных процедурой ПОС, поскольку их правительства зачастую не располагают соответствующими организационными и финансовыми возможностями или не имеют доступа к техническим знаниям и информации, необходимым для принятия решений, связанных с ПОС. Работа, сопряженная с участием в процедуре ПОС, часто создает также неприемлемую дополнительную нагрузку для ННО, регулярная программа деятельности которых и без того перегружена.

### **Поддержка со стороны секретариата ФАО/ЮНЕП**

8. Большие надежды возлагаются на секретариат ФАО/ЮНЕП и ту роль, которую он может играть в системе обмена информацией. В лучшем случае секретариат может выступать в качестве катализатора, обеспечивая функционирование механизмов, которые способствуют обмену информацией между странами, а также между странами и соответствующими

международными организациями. В силу того, что импортирующие страны часто нуждаются в дополнительной информации и помощи, и с учетом ограниченности ресурсов, имеющихся в распоряжении секретариата, необходимо и далее совершенствовать системы, которые позволяли бы импортирующим странам получать дополнительную информацию непосредственно из источника. Необходимо также поощрять двустороннюю помощь в поддержку усилий секретариата.

#### Принятие решений на национальном уровне

9. Во многих странах на местном уровне отсутствуют важнейшие данные, необходимые для принятия решений, которые учитывали бы национальные условия использования химических веществ. Эти данные могут включать информацию о фактических медико-санитарных и экологических последствиях в стране, категориях и количествах используемых химических веществ, потенциальном воздействии и т.д.

10. Необходимо обеспечить надлежащую организацию и координацию соответствующей деятельности участвующих правительственных и других учреждений. Следует создавать необходимые межучрежденческие механизмы для обеспечения координации и последующих действий.

11. Процедура ПОС призвана оказать помощь странам с ограниченными ресурсами в принятии решений в отношении импорта некоторых химических веществ. Никогда и не планировалось, чтобы процедура ПОС сама по себе заложила юридическую основу для принятия решений. Каждая страна сама должна создать юридическую/нормативную основу для принятия и обеспечения выполнения тех решений, которые необходимы в рамках процедуры ПОС. Задача процедуры ПОС состоит в том, чтобы поддерживать, а не заменять национальный процесс принятия решений. В соответствии с процедурой ПОС каждая страна сама принимает решение об использовании конкретных химических веществ с учетом потенциальных последствий для здоровья людей и состояния окружающей среды, а также других факторов, которые отражают условия, существующие на национальном уровне.

12. Иногда принятие решений о ПОС рассматривается как отдельная деятельность, относящаяся скорее к торговле, чем к обычным функциям правительства по охране здоровья людей, обеспечения безопасности и сохранения окружающей среды. Решения правительства должны основываться на результатах анализа рисков/выгод и заключаться в определении того, следует ли разрешить продавать и использовать данное химическое вещество в стране. Такие относящиеся к торговле аспекты, как информирование потенциальных экспортеров о решениях импортирующих стран и учет этих решений, призваны обеспечить выполнение решений, направленных на охрану здоровья людей и окружающей среды.

#### Документация и связь

13. Во многих участвующих странах должны существовать надежные источники информации. Хотя список таких источников содержится в ДСР, многие развивающиеся страны утверждают, что они лишены столь легкого доступа к публикуемым данным, каким располагают развитые страны. Чрезвычайно важными источниками информации считаются документы международных организаций и программ, и следует всячески поощрять их широкое распространение.

14. Вспомогательная документация по процедуре ПОС имеется лишь на трех языках (английском, испанском и французском), и поэтому многим странам приходится работать на иностранном языке.
15. Во многих случаях отмечалась необходимость средств быстрой связи. Компьютеры, факсимильные аппараты и фотокопировальные машины способствуют эффективному применению процедуры ПОС, однако далеко не все страны располагают такими средствами.
16. Назначенным национальным органам следует помогать в максимально возможной степени устанавливать прямые связи между собой, обмениваться информацией и, по возможности, делиться опытом. Один из путей обеспечения этого заключается в создании субрегиональных или региональных сетей.

#### Ответы импортирующих стран

17. По состоянию на 10 декабря 1995 года 73 страны, а также все страны Европейского союза представили ответы об импорте по первому набору из шести пестицидов; а 68 стран и все страны Европейского союза представили такие ответы по второму набору пестицидов. В общей сложности 43 страны представили ответы по промышленным химическим веществам. Лишь небольшое число стран представило заполненные формы для ответов импортирующих стран в установленный срок в 90 дней. В большинстве случаев окончательная подготовка правильно заполненной, подписанной и датированной формы для ответа импортирующей страны, отражающей официальную позицию страны импорта, требует длительной переписки.
18. Период в 90 дней, предусмотренный для представления ответа об импорте, представляется слишком коротким. Из-за юридических, административных и технических препятствий трудно, если вообще возможно, принять необходимые решения в столь короткий период времени. Хотя и допускается принятие "промежуточных решений", если страны будут на регулярной основе пользоваться этой возможностью, то это сведет на нет смысл процедуры ПОС.
19. В случае пестицидов многие решения о ПОС на импорт выносятся советами по регулированию пестицидов или другими регламентационными директивными органами, которые были созданы в соответствии с рекомендациями, содержащимися в Кодексе поведения. Процесс принятия решений в отношении химических веществ, не являющихся пестицидами, зачастую менее четко определен на уровне страны, что может являться одной из причин небольшого количества поступивших ответов. В отдельных случаях страны принимали решение о запрещении использования химического вещества до начала процедуры ПОС и не информировали секретариат об этих решениях.

#### Регулирование импорта

20. Процедура ПОС разработана таким образом, чтобы содействовать осуществлению решений, принятых импортирующими странами, посредством создания механизма официального получения и распространения решений импортирующих стран в отношении того, хотят ли они в будущем получать поставки определенных химических веществ. Это не устраняет необходимость регулирования импорта (т.е. таможенного контроля, системы надзора, профессионального обучения и информирования). Импортирующим странам

необходимо признать, что процедура ПОС сама по себе не может устранить источников запрещенных химических веществ в силу того, что существуют экспортирующие страны, которые не участвуют в этой процедуре, и что возможна переотгрузка химических веществ.

21. Нет четкой определенности в отношении того, как толковать ответы об импорте. Как представляется, очень часто информация об условиях импорта касается национальных правил или условий использования, которые применяются в стране после того, как импорт состоялся. Однако цель этой процедуры заключается в том, чтобы информировать экспортеров о том, можно ли экспортировать данные химические вещества и, если да, об условиях, которые должен выполнить экспортер.

22. Механизм получения информации об импортере в импортирующей стране не предусмотрен. Многие страны получают информацию в отношении экспорта из других стран, но не в состоянии следить за импортом и использованием химического вещества на своей территории из-за отсутствия информации о месте ввоза, коммерциализации химического вещества и т.д.

23. Недостаточный контроль и в некоторых случаях полное отсутствие контроля за импортом токсичных химических веществ в месте ввоза может серьезно ограничивать преимущества участия в процедуре ПОС. Поэтому укрепление такого контроля имеет чрезвычайно важное значение для успешного применения процедуры.

### **Инфраструктура**

24. В многих случаях страны имеют определенный регламентационный механизм для контроля за пестицидами, но в отношении других химических веществ подобная система чаще всего отсутствует. Даже в тех случаях, когда такие механизмы существуют, они зачастую действуют несогласованно и обеспечивают контроль только за ограниченной категорией химических веществ или за связанной с этим деятельностью. Это отсутствие регламентационной инфраструктуры часто усугубляется плохой связью и слабым сотрудничеством между министерствами. В силу того, что эффективная система регулирования химических веществ требует участия целого ряда министерств или учреждений в стране, эти проблемы создают реальное препятствие на пути эффективного применения процедуры ПОС во многих странах.

25. В настоящее время в процедуре ПОС участвуют свыше 140 стран, возможности которых по вынесению и осуществлению решений, касающихся ПОС, весьма различны. Процедура ПОС учитывает тот факт, что участвующие страны находятся на разных уровнях развития с точки зрения, среди прочего, их экономического положения, законодательных/нормативных структур, наличия квалифицированных специалистов в директивных органах, осведомленности и доступа к информации и т.д. Однако процедура ПОС не устраняет необходимости создания систем контроля за импортом (в частности, таможенного контроля, систем надзора, профессионального обучения и информирования).

### Техническая помощь в применении процедуры ПОС

26. ННО во многих развивающихся странах постоянно отмечают и подчеркивают необходимость совершенствования исследований экологических последствий использования химических веществ в тропических экосистемах.

27. Вопрос выбора рентабельных, менее вредных и легко доступных альтернатив запрещенным или строго ограниченным химическим веществам является серьезной задачей для многих стран, и большинство ННО не могут ее решить. Поэтому, по возможности, альтернативы химическим веществам, включенным в перечень ПОС, следует отмечать в ДСР с указанием соответствующей стоимости. Необходимо тщательно анализировать пригодность любой предлагаемой альтернативы.

28. Многие страны подчеркивали необходимость подготовки кадров по вопросам применения процедуры ПОС и регулирования использования химических веществ в целом. Они подчеркивали также, что следует информировать и обучать не только сотрудников ННО, но также и представителей других соответствующих секторов и директивных органов.

### III. РЕЗУЛЬТАТЫ ОБСЛЕДОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ КОДЕКСА ПОВЕДЕНИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ПОС

29. Предварительные результаты обследования, проведенного в 1993-1994 годах ФАО по оценке хода осуществления Кодекса поведения, дают некоторое представление о нынешнем состоянии применения процедуры ПОС на уровне стран, по крайней мере применительно к регулированию использования пестицидов. Нижеследующие ответы указывают на трудности, возникающие вследствие недостаточного развития инфраструктуры и связей между министерствами:

- 34 процента развивающихся стран, ответивших на анкету ФАО, сообщили, что их правительства не уведомили ФАО о мерах по запрещению или строгому ограничению использования или применения пестицидов по соображениям защиты здоровья человека или окружающей среды;
- 27 процентов (16 из 60 ответов) участвующих стран - импортеров пестицидов еще не создали внутренние процедуры для получения и обработки информации, касающейся ПОС;
- 56 процентов (5 из 9 ответов) развитых стран - экспортеров пестицидов сообщили, что им не удалось эффективно воспользоваться процедурой ПОС или что они смогли использовать ее эффективно лишь частично для информирования национальных экспортеров пестицидов и промышленности о решениях импортирующих стран, участвующих в процедуре ПОС;
- 50 процентов (4 из 8) развитых стран - экспортеров пестицидов сообщили, что в 1993-1994 годах, когда заполнялась анкета, меры, принятые ими для недопущения экспорта в страны, не желающие импортировать тот или иной вид пестицида, не были успешными или были успешными лишь частично.

#### IV. ДРУГИЕ ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С РЕГУЛИРОВАНИЕМ ХИМИЧЕСКИХ ВЕЩЕСТВ

30. В ходе контактов с ННО и правительствами были также затронуты и обсуждены многие другие проблемы, связанные с регулированием химических веществ. Применение процедуры ПОС можно считать лишь первым полезным шагом на пути создания эффективных систем регулирования пестицидов и других химических веществ. Ниже указаны некоторые из проблем более общего характера:

a) для содействия установлению аналогичных норм и уменьшения препятствий в торговле необходимо обеспечить согласование национального законодательства на региональном уровне;

b) некоторые правительства не располагают перечнем химических веществ, производимых, импортируемых или используемых в стране. Тем странам, которые уже имеют несколько перечней химических веществ, следует рассмотреть вопрос об объединении, по возможности, этих перечней или об уточнении взаимосвязей между ними;

c) персонал ННО не обучен применению процедуры ПОС, и эти органы нуждаются в дополнительных ресурсах для успешного применения этой процедуры, особенно для своевременного принятия соответствующих решений;

d) необходимо создать региональные центры профессиональной подготовки и помощи для предоставления услуг в области биоэффективности, экологических последствий в условиях тропических экосистем/высоких широт, выявления альтернатив и т.д.;

e) необходимо разработать программы для определения основных потенциально опасных предприятий и токсичных выбросов для обеспечения готовности к химическим авариям, их предотвращения и принятия ответных мер;

f) промышленность недостаточно осведомлена о той важной роли, которую она может играть в деле эффективного применения процедуры ПОС и эффективного регулирования химических веществ;

g) необходимо более четко подчеркнуть взаимосвязь между таможенными, транспортными и торговыми аспектами процедуры ПОС. Следует предусмотреть соответствующие меры, которые позволили бы должным образом дифференцировать химические вещества, на которые распространяется процедура ПОС, для легкого выявления таких веществ сотрудниками таможенных и торговых служб в импортирующих странах. Нужно наладить сотрудничество между соответствующими международными организациями для обеспечения того, чтобы положения, касающиеся торговых аспектов процедуры ПОС (классификация, упаковка и маркировка, транспортные документы и т.д.), включались в административные процедуры, связанные с деятельностью международных таможенных служб, транспорта и торговли;

h) необходимо укреплять сотрудничество и координацию между другими соответствующими международными организациями в областях регулирования химических веществ, включая такие области, как анализ опасностей, оценка рисков, превентивные меры и меры регулирования, а также планы действий в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

## V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

31. Опыт применения процедуры ПОС позволил получить ценные сведения о достоинствах и недостатках этой процедуры, изложенной в Лондонских руководящих принципах и Кодексе поведения. При обсуждении формы и содержания документа, имеющего обязательную юридическую силу, необходимо уделить должное внимание поставленным выше вопросам. Чтобы будущий юридический документ имел тот эффект, который от него ожидается, необходимо будет решить многие из возникших проблем.

-----