

Мониторинг выполнения международных договоров в области охраны окружающей среды

С.А.БАЛАШЕНКО,

декан юридического факультета

Белорусского государственного университета,

доктор юридических наук, доцент

Сегодня Республика Беларусь является стороной более 20 международных многосторонних договоров (конвенций и договоров) в области охраны окружающей среды, среди которых 7 конвенций и 3 протокола носят глобальный характер и находятся в оперативном управлении Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), 4 конвенции и 3 протокола относятся к Европейским соглашениям и действуют под эгидой Европейской Экономической Комиссии ООН, 3 конвенции имеют региональный и отраслевой статус. Это, безусловно, очень важные документы, прошедшие серьезную экспертизу.

Одним из направлений совершенствования законодательства и развития национального законодательства в исследуемой области отношений является имплементация в национальное законодательство соответствующих норм международных договоров, участницей которых является Республика Беларусь.

В Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, (2002 г.) отмечается, что отрицательной тенденцией, подлежащей устранению в процессе совершенствования законодательства Республики Беларусь, считается «недостаточная эффективность механизма реализации норм международных договоров на национальном уровне, слабая теоретическая основа унификации и гармонизации национального законодательства и законодательств других государств»... «Сотрудничество Республики Беларусь с международными организациями и межгосударственными образованиями предполагает координацию и сближение национального законодательства».

В этой связи мы попытались разработать механизм, позволяющий на качественно новом уровне реализовать выше изложенные положения.

Мониторинг выполнения международных договоров мы определяем как процесс сбора, обмена, анализа, обработки, оценки информации о ходе выполнения ратифицированных норм в целях информирования заинтересованных сторон, своевременного выявления негативных процессов их невыполнения, прогнозирования внесения изменений в Программу реализации соглашения, определения степени эффективности мероприятий.

Задачи мониторинга базируются на потребностях государственных органов и международных структур (организаций)

- *проведение сравнительного правового анализа и выявление пробелов, коллизий, несоответствий внутреннего законодательства с положениями международных договоров, на основе таблиц соответствия норм национального законодательства с положениями международных договоров в исследуемой области отношений*

● разработка планов, программ по внесению изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, на основе проведенного сравнительного правового анализа, представление этих планов, программ в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь,

● формулирование предложений по внесению дополнений и изменений в нормативные правовые акты в исследуемой области отношений.

● сбор информации о концепциях, проектах нормативных правовых актов, в том числе технических нормативных правовых актов, разрабатываемых в соответствии с Программой совершенствования законодательства, о стадии прохождения проектов, о тенденциях развития законодательства Европейского Союза, Российской Федерации и Украины в данной области отношений,

● проведение оперативного анализа эффективности выполнения Программы совершенствования законодательства, соблюдения сроков.

● организация публичных обсуждений концепций, проектов нормативных правовых актов,

● подготовка кратких обзоров (аннотаций) проектов нормативных правовых актов с учетом внесенных изменений на основе международных договоров,

● распространение и пропагандирование,

● предоставление консультативных услуг сравнительно-правового анализа о перспективах внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательство по мере разработки нормативных правовых актов.

Вместе с тем, на наш взгляд, информационные потребности (нужды) национальных государственных органов управления и международных структур относительно мониторинга выполнения международных договоров несколько отличаются.

В основе отличий лежат различные интересы данных целевых групп.

Так, важнейшим интересом национальных государственных органов управления Республики Беларусь является реализация положений Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, других национальных планов и программ.

Общей потребностью национальных государственных органов Республики Беларусь является эффективная реализация положений международных договоров.

В этой связи к числу информационных потребностей (нужд) национальных органов управления относительно мониторинга выполнения международных договоров, по нашему мнению, следует отнести получение информации о:

● результатах проведенного сравнительного правового анализа и выявление пробелов, несоответствий внутреннего законодательства с положениями международных договоров, участницей которых является Республика Беларусь,

● разработке планов, программ по внесению изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, на основе проведенного сравнительного правового анализа,

● соответствующих концепциях, проектах нормативных правовых актов, в том числе технических нормативных правовых актов, о стадии прохождения проектов в соответствии с требованиями законодательства Республики Беларусь, о тенденциях развития законодательства ЕС, Российской Федерации и Украины в данной области отношений,

● результатах и выводах анализа эффективности выполнения международного договора, совершенствования законодательства, соблюдения сроков выполнения, обеспечении государственных органов, участвующих в разработке и утверждении нормативных правовых актов, информацией о тенденциях развития законодательства,

● предложениях по внесению дополнений и изменений в нормативные правовые акты в данной области отношений, представленных государственным органом (должностным лицам), обладающим правом законодательной инициативы на основе проведенного сравнительно-правового характера с учетом тенденций развития законодательства,

● результатах публичных обсуждений концепций, проектов нормативных правовых актов с привлечением экспертов, представителей государственных органов, общественности,

● подготовке кратких обзоров (аннотаций) проектов нормативных правовых актов с учетом внесенных изменений на основе международных договоров и доведении их до сведения заинтересованных лиц, в том числе общественности,

● распространении иной информации, касающейся процессов совершенствования законодательства.

Информационные потребности международных организаций и доноров, прежде всего европейских, относительно мониторинга связаны с получением информации о том, насколько новации законодательства, которые предполагается принять, согласуются с положениями законодательства ЕС, международных договоров, участницей которых является Беларусь, в частности, универсальных – конвенций¹.

В этой связи к числу важнейших информационных потребностей (нужд) международных организаций можно отнести:

● получение информации об эффективности реализации международных договоров, о сроках ее соблюдения, о тенденциях совершенствования законодательства в Республики Беларусь на основе имплементации положений международных договоров,

● ознакомление с информацией сравнительных таблиц соответствия национального законодательства с положениями международных договоров для определения приоритетных направлений предоставления международной технической помощи,

● получение информации о нормативах качества компонентов окружающей среды, иных технических нормативных правовых актах Республики Беларусь, соответствии их стандартам ЕС или сохранении более строгих нормативов (при их наличии), установленных национальным законодательством,

● получение кратких обзоров (аннотаций) проектов нормативных правовых актов с акцентом на изменения, которые внесены в них на основе международных договоров,

- участие в публичных обсуждениях концепций, проектов нормативных правовых актов, разработанных на основе международных договоров;
- получение консультативных услуг сравнительно-правового анализа от экспертов Республики Беларусь, как специалистов, наиболее полно представляющих состояние правовой системы, о перспективах внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательство по мере разработки нормативных правовых актов, включенных в Программу совершенствования законодательства.

Главными потребителями информации должны являться: нормотворческие органы Республики Беларусь, (Президент, Национальное собрание, Совет Министров, министерства, иные республиканские органы государственного управления – Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, и др.) организации, занимающиеся подготовкой нормативных правовых актов (в частности, Национальный центр законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь) и экспертизой проектов нормативных правовых актов (Министерство юстиции) в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Безусловно, Министерство иностранных дел Республики Беларусь, к компетенции которого относится координация и контроль процесса заключения международных договоров Республики Беларусь, подготовка заключений по их проектам о соответствии международным обязательствам Республики Беларусь, принятие практических мер по обеспечению вступления в силу международных договоров Республики Беларусь, осуществление контроля за их исполнением государственными органами Республики Беларусь, а также учет международных договоров Республики Беларусь.

В соответствии с законодательством Республики Беларусь в целях реализации положений международного договора, как правило, определяется государственный орган (организация) или должностное лицо либо несколько государственных органов (организаций) или должностных лиц, ответственных за выполнение обязательств, принятых Республикой Беларусь по международному договору.

В связи с этим, Приказом Министра природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 20 июля 2004 г. №189 «О закреплении ответственности за реализацию положений международных договоров и сотрудничество с международными организациями» управление подписанными международными договорами определено за структурными подразделениями министерства с определением национального координатора и специалистов, ответственных за обеспечение эффективного международного сотрудничества и организацию выполнения обязательств, вытекающих из положений международных договоров.

Анализ выполнения основных положений конвенций и протоколов в исследуемой области отношений показал, что по 8 международным договорам созданы межведомственные координационные органы, 11 соглашений не имели таких структур, что не может не сказаться на эффективности выполнения основных положений этих международных документов.

Из 20 международных соглашений в области окружающей среды Национальные планы действий, стратегии, программы были разработаны и утверждены лишь в рамках 4 международных договоров: *Стратегия (1997) и План первоочередных действий в области сохранения биологического разнообразия (1998), План мероприятий по реализации Киотского протокола (2005), Программа вывода из обращения озоноразрушающих веществ (1997) и План мероприятий по реализации положений Орхусской конвенции (2001)*.

По ряду конвенций (4) разработаны отдельные планы работ, утвержденные на уровне Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды (*Конвенция СИТЕС, Рамсарская конвенция, Боннская и Базельская конвенции*), которые регулируют лишь деятельность отдельных структурных подразделений, что крайне недостаточно, учитывая статус подписанных документов.

По восьми международным соглашениям в настоящее время вообще не проводятся работы, направленные на разработку стратегических планов и программ их выполнения (*Конвенция об изменении климата, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и протоколы к ней, Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Картаженский протокол, Конвенция о сохранении мигрирующих видов диких животных, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер*).

На коллегии Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь отмечалось что, практически на начальной стадии находятся вопросы пересмотра или развития нормативной правовой базы по многосторонним соглашениям в области изменения климата, оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, о водно-болотных угодьях, по борьбе с опустыниванием, по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. В тоже время отмечается, что не было привлечено ни одного проекта международной технической помощи в рамках Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и протоколы к ней, Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, Конвенции СИТЕС, Конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением.

Хотелось бы предложить вашему вниманию некоторые выводы:

1. Существуют объективные предпосылки осуществления мониторинга выполнения положений международных договоров, совершенствования законодательства.

В настоящее время назрела настоятельная необходимость создания межведомственных комиссий по выполнению положений Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, Картаженского протокола, Конвенции СИТЕС, Конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных, Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных

озер, Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов.

2. Для осуществления мониторинга в исследуемой области необходимо сформировать рабочую группу мониторинга выполнения международных договоров в области охраны окружающей среды из представителей государственных органов, научных и общественных организаций, принимая во внимание специфичность работы, связанной с анализом нормативных правовых актов.

Есть три варианта реализации данного положения: а) на базе Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды должно; б) на базе научного учреждения с участием Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды; в) на базе общественной структуры (формирования).

3. Система показателей по оценке успешности процесса совершенствования законодательства должна включать:

а) Периодичность (частоту) и формы отчетности по результатам мониторинга, средства освещения результатов мониторинга;

б) Процедуры мониторинга выполнения международных договоров включают;

в) Разработку таблиц соответствия норм национального законодательства положениям международных договоров в исследуемой области отношений.

Подготовка таблиц соответствия служит цели выявления противоречий национального законодательства и норм международных договоров и пробелов нормативных правовых актов, дает возможность сформировать план, программу совершенствования законодательства и определить систему нормативных правовых актов, которая нуждается в изменении, дополнении.

4. Разработка планов, программ совершенствования законодательства на основе таблиц соответствия норм национального законодательства положениям международных договоров в исследуемой области отношений.

В данном случае речь идет о краткосрочном (1 год) и среднесрочном планировании (5 лет). Планы должны содержать наименование нормативных правовых актов, в которые вносятся изменения и (или) дополнение, либо которые разрабатываются впервые, сроки разработки проектов актов, сроки утверждения, ответственные органы. К планам следует прилагать обоснование принимаемых изменений и дополнений, в том числе финансово-экономическое. Мониторинг выполнения Программы совершенствования законодательства предполагает ведение учета выполнения планов и внесения в них корректив в связи с принятием и утверждением нормативных правовых актов, что предполагается делать по мере изменений, но не реже одного раза в год.

5. Представление информации мониторинга заинтересованным лицам (государственным органам, международным организациям и донорам) — по мере необходимости.

Представляется объективно необходимым представление информации в виде аналитических отчетов о результатах сравнительного правового

исследования на основании подготовки таблиц соответствия и необходимости совершенствования законодательства Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды не реже 2 раз в год.

6. Организацию информационного обмена данными мониторинга

о действующих нормативных правовых актах ЕС, Республики Беларусь, соседних государств в исследуемой области отношений, о концепциях и проектах нормативных правовых актов, а также о распространении информации мониторинга выполнения договоров.

Распространение информации о мониторинге выполнения международных договоров следует организовать на основе:

- размещения соответствующей информации на сайте Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь,
- издания и распространения информационного бюллетеня,
- организации и проведения публичных обсуждений результатов мониторинга, сравнительно-правовых исследований, предложений по внесению изменений и дополнений в законодательство.

7. В каждом случае требуется определение системы показателей по оценке успешности донного процесса, которая может включать:

- утверждение (принятие) нормативных правовых актов, в соответствии с установленными сроками, сформированная современная система управления водными ресурсами,
- утверждение новых нормативов качества компонентов природы, иных технических нормативных правовых актов Республики Беларусь, соответствующих стандартам ЕС или сохранение более строгих нормативов, установленных законодательством Республики Беларусь,
- обеспечение участия общественности на всех этапах принятия экологически значимых решений в соответствии с требованиями Орхусской конвенции.

8. Финансирование мониторинга выполнения Программы совершенствования законодательства должно осуществляться за счет средств государственного бюджета и средств международной технической помощи. В целях финансирования ежегодно Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды готовит предложения о финансировании планов, программы мониторинга совершенствования законодательства из средств государственного бюджета и предложения международным донорам о выделении международной технической помощи на проекты поддержки мониторинга гармонизации законодательства.

После соответствующей апробации, на наш взгляд, данный механизм можно распространить и на иные общественные отношения.