

РЕАЛИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ ПО ЗАЩИТЕ ОЗОнового СЛОЯ ЗЕМЛИ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАКТИКЕ

Е.В. Левицкая* (Казань)

В процессе поступательного развития современной цивилизации человечество постоянно преобразует окружающую среду с целью повысить качество жизни общества. Однако результатом подобных преобразований подчас становятся непредвиденные пагубные последствия, которые не только влияют на жизнь и здоровье человека, но и являются прямой угрозой существования всего живого.

В современных условиях достижение целей сиюминутной экономической выгоды все чаще приводит к резкому обострению экологической ситуации в мире, когда проблемы взаимоотношений человека и окружающей его среды приобретают глобальный характер.

Одной из важнейших проблем на сегодняшний день стало неуклонное истощение озонового слоя Земли, которое необходимо рассматривать в качестве одного из проявлений деформации окружающей среды под воздействием деятельности человека, способной вызвать смещение глобального экологического равновесия в функционировании как отдельных экосистем, так и всей биосферы планеты в целом.

Первые исследования, подтвердившие способность промышленных химических соединений оказывать разрушительное воздействие на концентрацию озона в стратосфере, были проведены в начале 70-х годов. Однако потребовалось долгих пятнадцать лет, чтобы данная проблема приобрела международное звучание.

Так, первый международно-правовой документ в этой области — Венская конвенция об охране озонового слоя, где были закреплены только основные подходы стран-участниц к проблеме истощения озона, был подписан государствами лишь в 1985 году. Два года спустя был принят Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. В этом документе содержались нормы, конкретизирующие положения Венской конвенции 1985 года, прежде всего в направлении “реализации мер, имеющих жесткие экономические ограничения”¹.

Наиболее значимым в содержании упомянутых выше мер является регулирование сокращения производства и потребления основных озоноразрушающих веществ, вплоть до полного прекращения их производства, в соответствии с установленным графиком, а также контроль за сокращением экспорта и импорта данных веществ и содержащей их продукции.

Венская конвенция об охране озонового слоя была подписана Советским Союзом 22 марта 1985 г. и вступила в силу 18 июня 1986 г., в

*Аспирантка кафедры международного права юридического факультета Казанского государственного университета.

соответствии с Постановлением Совета Министров СССР. Монреальский протокол, подписанный СССР 10 ноября 1988 г., вступил в силу с 1 января 1989 г. Для реализации положений Венской конвенции и Монреальского протокола при Госкомитете по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (ныне — Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды) была создана межведомственная комиссия в составе представителей всех заинтересованных министерств, ведомств и известных ученых.

Вся работа по выполнению обязательств по международным соглашениям в области охраны озонового слоя была разбита на две части. Одна из них касалась чисто научных и законодательных мероприятий, другая — технической стороны вопроса, перевода промышленности на озонобезопасные вещества и технологии. В результате деятельности межведомственной комиссии были созданы две программы — научная и промышленная. Научная программа была утверждена Государственным комитетом науки и техники (теперь Министерство науки), а промышленная программа, разработанная к 1991 году, не получила утверждения из-за начавшихся в обществе реформ и распада Советского Союза².

Российская Федерация является правопреемницей СССР в отношении обязательств по всем ранее подписанным международным соглашениям, в том числе и по обязательствам, вытекающим из положений Венской конвенции и Монреальского протокола. Однако если раньше только в производственной программе было задействовано более 20 министерств, ведомств и организаций, не считая конкретных предприятий, что в условиях планового хозяйства и наличия директивных указаний позволяло рассчитывать на успешную реализацию намеченных мероприятий, то в период реформ координировать работу в условиях еще не отлаженного механизма взаимодействий стало крайне тяжело.

На сегодняшний день Россия имеет следующие основные обязательства по выполнению положений Венской конвенции по охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой:

1) **прекращение производства основных озоноразрушающих веществ**, галонов и хладонов (эти вещества используются в холодильной технике, кондиционерном оборудовании, аэрозолях, в средствах пожаротушения, в производстве твердых и гибких пенопластов, изоляционных материалов). Производство галонов должно было быть прекращено в 1994 году, хладонов в 1996 году. Эти сроки РФ соблюдены не были, своевременное прекращение производства хладонов привело бы к полной остановке всей холодильной промышленности страны, а снятие с производства галонов поставило бы под вопрос существование отечественных средств объемного пожаротушения, которые широко применяются в Вооруженных Силах и на объектах особо важного значения (атомных электростанциях, нефтегазоперекачивающих станциях) в тех областях, где необходима мгновенная ликвидация очага пожара. Подобное развитие ситуации оказалось возможным из-за отсутствия в российской промышленности каких-либо альтернативных веществ для замены прежних, вредных для озонового слоя, химических реагентов³.

2) **запрещение торговли озоноразрушающими веществами и содержащей их продукцией со сторонами, не являющимися участниками этих соглашений.** За исключением России, Латвии, Белоруссии, Таджикистана и Узбекистана, бывшие советские республики не являются сторонами Монреальского протокола. Согласно п. 2 ст. 4 данного протокола, торговля ОРВ с этими странами должна была быть прекращена с июля 1993 года. Однако из-за того, что механизм правового регулирования экспорта и импорта продукции, в состав которой входят либо изготoвления которой использовались озоноразрушающие вещества, был разработан и принят гораздо позже этого срока, данное обязательство также не исполнялось РФ.

3) **уплата взносов в Многосторонний фонд, созданный сторонами для осуществления Монреальского протокола.** К ноябрю 1995 года Российская Федерация имела задолженность по уплате взносов в данный фонд в размере 60 млн. долл. Предполагаемое назначение подобных взносов — помощь развивающимся странам (в виде перечисления денежных средств, предоставления товаров и услуг) со стороны стран развитых, с целью смягчения перехода их экономики на экологически чистые технологии⁴.

4) **предоставление информации об использовании в России озонобезопасных технологий и прекращении производства озоноразрушающих веществ.** Стороны Монреальского протокола не располагают исчерпывающей информацией по этому вопросу в отношении России, поскольку статистическая информация начиная с 90-х годов не собиралась и ее нет в Госкомстате РФ;

5) **предоставление научных отчетов и информирование общественности.** В России с 1986 года действует национальная система мониторинга, которая, по словам заведующего отделом Центральной аэрологической обсерватории (ЦАО) Г.М. Круганицкого, дает возможность ежедневно строить карты общего содержания озона, обнаруживать зоны аномально низкого содержания, оперативно информировать население через средства массовой информации в случае возникновения опасных аномалий⁵.

Приведенные выше факты свидетельствуют о несоблюдении Российской Федерацией взятых на себя обязательств по международно-правовым соглашениям в области охраны озонового слоя Земли, что на сегодняшний день в значительной степени связано с экономическим положением в стране.

В докладе Специальной рабочей Группы по техническому обзору и экономической оценке, представленном на Двенадцатом совещании рабочей Группы открытого состава сторон Монреальского протокола, проходившем 28 августа — 1 сентября 1995 года в Женеве, Россия была причислена к категории стран, чья экономика на данном этапе своего развития “является переходной и претерпевает все тяготы переходного периода”⁶. Кроме того, в докладе было отмечено, что несоблюдение положений Монреальского протокола этой категорией стран будет неизбежным в последующие три-пять лет.

Следует отметить, однако, что к настоящему моменту РФ располагает определенной нормативной базой, необходимой для исполнения

требований Венской конвенции 1985 года и Монреальского протокола 1987 года.

1. Закон РФ “Об охране окружающей природной среды” 1991 года определяет озоновый слой в качестве объекта охраны окружающей среды на территории РФ (п. 1 ст. 4 Закона). Кроме того, в нем имеется отдельная статья, посвященная правовому регулированию данной проблемы, статья 56 Закона. Согласно этой статье, охрана окружающей среды от экологически опасных изменений озонового слоя Земли обеспечивается:

- организацией наблюдения, учета и контроля изменения состояния климата, озонового слоя под влиянием хозяйственной деятельности и иных процессов;

- установлением и соблюдением нормативов предельно допустимых выбросов вредных веществ, воздействующих на состояние климата и озонового слоя;

- регулированием производства и использованием в быту химических веществ, разрушающих озоновый слой;

- применением мер ответственности за нарушение указанных требований.

Контроль за соблюдением требований о сокращении и последующем полном прекращении производства и потребления химических веществ, вредно воздействующих на озоновый слой, осуществляется специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей среды.

Нарушение установленного порядка производства или использования химических веществ, вредно влияющих на состояние озонового слоя, влечет за собой приостановление либо прекращение деятельности предприятий, учреждений, организаций или отдельных цехов, агрегатов, технологических процессов, оборудования по предписанию специально уполномоченных на то государственных органов РФ в области охраны окружающей природной среды (п. 5 ст. 56 Закона).

Отдельные положения, касающиеся охраны озонового слоя, содержатся и в других статья Закона, посвященных общим вопросам.

Так, например, запрещается разработка и реализация народнохозяйственных проектов, связанных с нарушением или разрушением высокопродуктивных естественных экологических систем и природного равновесия, с неблагоприятными изменениями климата и озонового слоя Земли, уничтожением генетических фондов растений, животных, наступлением других неблагоприятных последствий для экологии и здоровья человека (п. 1 ст. 57 Закона).

Производство и использование запрещенных химических веществ и отходов производства, вредно воздействующих на озоновый слой Земли, признается экологическим правонарушением, за совершение которого Законом предусмотрена административная ответственность в виде штрафа (ст. 84 Закона). Штрафу, налагаемому в административном порядке, подвергаются: граждане — от 1-кратного до 10-ти кратного минимального размера оплаты труда; должностные лица — от 3-х кратного до 20-ти кратного минимального размера оплаты труда; предприятия, учреждения, организации — от 50000 до 500000 рублей.

Решения о наложении штрафов принимаются уполномоченными на то органами РФ по охране окружающей среды, органами санитарно-эпидемиологического надзора, а также трудовыми инспекциями профессиональных союзов. Средства, полученные в результате уплаты штрафов, направляются на счета государственных экологических фондов.

Чрезвычайно важным является положение Закона о том, что уплата штрафа не освобождает виновных от возмещения причиненного вреда в полном объеме. Однако применительно к озоновому слою затруднительно рассчитать размер причиненного ущерба и выразить его в денежном эквиваленте. Поскольку последствия его истощения проявляются постепенно и носят глобальный характер, трудно установить причинно-следственную связь между правонарушением конкретного субъекта и наступившими последствиями. Поэтому данное положение должно быть конкретизировано специально разработанным, исходя из специфики проблемы, механизмом определения размера причиненного вреда и степени вины каждого конкретного субъекта в общем ухудшении ситуации.

2. Правительство РФ издало ряд постановлений во исполнение положений международно-правовых документов по защите озонового слоя Земли.

Организационный этап реализации положений Венской конвенции и Монреальского протокола нашел свое воплощение в нормах, содержащихся в **Постановлении Правительства РФ № 378 от 3.06.1992 года⁸**. Этим Постановлением была учреждена Межведомственная комиссия по охране озонового слоя при Министерстве экологии и природных ресурсов РФ под председательством министра экологии В.И. Данилова-Данильяна. Цель создания данной комиссии — координация деятельности министерств, ведомств, организаций ОРФ по выполнению обязательств России по Венской конвенции и протоколам к ней.

Всем ведущим министерствам и ведомствам, имеющим отношение к проблеме защиты озонового слоя, было поручено в трехмесячный срок разработать проект государственной программы по производству озонобезопасных хладонов в качестве веществ — заменителей хлорфторуглеродов (ХФУ) на основе материалов проекта межведомственной научно-технической программы “Озонобезопасные хладоны”, а также разработать иные меры по обеспечению выполнения международных обязательств России по охране озонового слоя, с определением источника финансирования и экономического механизма реализации данных мероприятий.

Правительство также обязало Министерство финансов предоставлять министерству окружающей среды необходимые валютные ассигнования для уплаты взноса РФ в фонды Венской конвенции и протоколов к ней, а также финансировать участие представителей РФ в мероприятиях, предусмотренных этими соглашениями (п. 5 Постановления).

Однако, как уже отмечалось выше, данные положения не нашли своего реального воплощения, поскольку страна вступила в полосу экономических трудностей. Весной 1995 года Правительство издало новое **Постановление от 24.05.95 г. № 526**, которым были приняты

первоочередные меры по исполнению положений Венской конвенции и Монреальского протокола⁹. Координация работ по их реализации была поручена Министерству охраны окружающей природной среды РФ. На финансовые органы была возложена обязанность обеспечить в приоритетном порядке целевое финансирование работ по реализации вышеуказанных первоочередных мер в период 1995—1996 годов (п. 3 Постановления).

Постановлением также было введено с 1.01.96 г. лицензирование ввоза и вывоза озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции в страны, являющиеся Сторонами Венской конвенции и Монреальского протокола, а также установлен запрет на ввоз в РФ озоноразрушающих веществ и продукции из стран, не являющихся сторонами указанных международных соглашений. Для исполнения этого пункта Постановления должен быть разработан список озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, которые используются в России.

Принятие этих положений должно было обеспечить выполнение требований ст. 4 Монреальского протокола о запрете импортно-экспортных операций с государствами, не являющимися Сторонами Венской конвенции, и протоколов к ней.

Желая упорядочить сбор данных о производстве и использовании регулируемых веществ, Правительство РФ во исполнение ст. 7 Монреальского протокола о предоставлении Сторонами информации поручило Министерству по статистике до 1 августа каждого года направлять Министерству охраны окружающей природной среды и природных ресурсов статистические данные о производстве, потреблении и использовании озоноразрушающих веществ за предыдущий год. Это необходимо для дальнейшей передачи подобной информации в Секретариат Венской конвенции.

Постановлением был определен порядок регулирования объемов производства озоноразрушающих веществ. Основываясь на рекомендациях, принятых на очередном совещании Сторон Монреальского протокола, организации-потребители ХФУ совместно с соответствующими органами исполнительной власти до 1 декабря каждого года предоставляют заявку на производство необходимых объемов регулируемых веществ в Министерство окружающей природной среды РФ. Данное министерство обязано до 31 декабря каждого года предоставлять в Секретариат Венской конвенции сводную заявку РФ на производство озоноразрушающих веществ, а затем информировать заказчиков о результатах рассмотрения их заявок в трехдневный срок после получения от Секретариата соответствующего решения, принятого Совещанием Сторон. Кроме того, Государственный комитет РФ по стандартизации должен был, согласно Постановлению, разработать государственные стандарты на озонобезопасные вещества, а также провести сертификацию указанных веществ (п. 7 Постановления).

На Комитет РФ по химической и нефтехимической промышленности была возложена задача в трехмесячный срок разработать и представить в Правительство РФ предложения по созданию резервных запасов озоноразрушающих ХФУ для обеспечения находящегося в эксплуатации оборудования, а также по организации системы сбора, хранения, реге-

нерации и утилизации озоноразрушающих веществ, регулируемых Монреальским протоколом (п. 8 Постановления).

Во исполнение вышеуказанного Постановления Правительства РФ, а также решения VII заседания Межведомственной комиссии по охране озонового слоя Министерством окружающей среды и природных ресурсов РФ был издан Приказ № 78 от 26.02.96 г. **“О временном порядке представления документации, обосновывающей производство, ввоз и вывоз озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции”** с целью совершенствования практики и процедуры контроля выдачи лицензий на ввоз и вывоз озоноразрушающих веществ (ОРВ). В приказе содержались следующие меры:

- утверждение состава рабочей группы постоянно действующий Экспертной комиссии по совершенствованию экспертизы документации, обосновывающей производство, ввоз и вывоз ОРВ и содержащей их продукции и плана ее работы;

- создание рабочей группой проекта Положения об экспертизе документации, обосновывающей производство, ввоз и вывоз РФ озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции;

- установление платы за выдачу разрешений, равную 0,15% от стоимости контракта или объема производства данных веществ или содержащей их продукции, целевое назначение получаемых при этом сумм — компенсация расходов бюджетных средств Министерства, обеспечение функционирования автоматических систем базы данных о выданных лицензиях и квотах объемов производства ОРВ и содержащей их продукции, приобретение вычислительной техники, каналов связи, зданий и помещений;

- возложение обязанности проведения предварительной экспертизы документации по производству, экспорту и импорту ОРВ, а также контроля за соблюдением квот по производству ОРВ на природоохранные органы субъектов РФ;

- определение Центра подготовки и реализации международных проектов технического содействия (ЦПРП) в качестве организации, осуществляющей экспертизу представленной документации и ответственной за ведение базы данных о выданных лицензиях и квотах.

Содержание Приказа конкретизировалось приложениями к нему. В Приложение 1 был включен состав рабочей группы, Приложение 2 раскрывало план ее работы на ближайший период; данные о производстве веществ, регулируемых Монреальским протоколом, и о размере квот на их производство в 1996 году были включены в Приложения 3, 4.

Данный нормативный акт стал первой реальной попыткой упорядочения производства, ввоза и вывоза ОРВ и содержащей их продукции в соответствии с требованиями п. 2 ст. 7 Монреальского протокола.

В дальнейшем была разработана более четкая процедура государственного регулирования ввоза и вывоза озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции, утвержденная Постановлением Правительства от 8.05.96 г. № 563¹⁰ в виде Положения о порядке ввоза и вывоза ОРВ.

Данное Положение определяет порядок выдачи лицензий на ввоз в РФ и вывод из РФ озоноразрушающих веществ, включенных в перечни, указанные в приложениях № 1 и 2, и распространяется на все субъекты

хозяйственной деятельности, зарегистрированные на территории РФ, независимо от форм собственности, ведомственной принадлежности и места регистрации. Лицензии выдаются Министерством внешних экономических связей на основании решения Министерства окружающей среды и природных ресурсов РФ о возможности осуществления ввоза и вывоза ОРВ и содержащей их продукции.

Такое решение принимается исходя из требований и рекомендаций международно-правовых соглашений по охране озонового слоя, прогнозируемых балансов производства и потребления лицензируемых товаров, заключения государственной экологической экспертизы и оформляется в виде письма в произвольной форме, оригинал которого направляется в адрес заявителя, а копия в Министерство внешних экономических связей РФ.

Положением также определяется круг документов, которые субъекты хозяйственной деятельности обязаны предоставить в указанные выше органы для принятия решения о возможности осуществления ввоза и вывоза ОРВ и содержащей их продукции и выдачи соответствующей лицензии (пп. 6—9 Положения).

Контроль за ввозом в РФ и вывозом из РФ озоноразрушающих веществ возложен на Государственный таможенный комитет РФ. Он же формирует сводные данные о ввозе и вывозе данных веществ для создания отчетности, направляемой Секретариату Венской конвенции и в иные специально уполномоченные государственные органы РФ.

Положение содержит запрет на ввоз и вывоз ОРВ, указанных в Приложениях № 1 и 2, содержащей их продукции из государств и в государства, не являющиеся Сторонами Монреальского протокола.

В случаях нарушения требований данного Положения, возникновения обстоятельств, способных причинить ущерб экономическим интересам РФ или нарушения обязательств России по Монреальскому протоколу, действие решения о возможности ввоза и вывоза ОРВ может быть приостановлено, а в случае необходимости и отменено. В этой ситуации Министерство внешних экономических связей РФ обязано приостановить или аннулировать действие выданной на основании этого решения лицензии с уведомлением Государственного таможенного комитета РФ, Министерства окружающей среды и природных ресурсов РФ, а также лица, имеющего лицензию.

В целях реализации указанного выше постановления Правительства РФ органами, ответственными за выдачу решений о возможности ввоза и вывоза ОРВ и содержащей их продукции и лицензий, были изданы соответствующие приказы.

Так, Приказом Министерства внешних экономических связей РФ от 21.06.96 г. № 362¹¹ были внесены изменения и дополнения в пункт 5.8 "Инструкции о порядке работы по доведению квот, выдаче лицензий и ведению Федерального банка лицензий", утвержденной приказом по МВЭС РФ от 9.03.94 г. № 107 для приведения ее в соответствие с Положением о ввозе и вывозе ОРВ и содержащей их продукции. Кроме того, в новой редакции пункта 5.8 нашли отражение некоторые аспекты процедуры выдачи лицензий, конкретизирующие содержание общих правил Положения (например, список веществ, лицензия на ввоз и

вывоз которых выдается только при наличии у заявителя заключения Экспортконтроля России).

Приказ Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 19.11.96 г. № 482¹² содержит указания по организации работы по выдаче решений о возможности ввоза и вывоза ОРВ как внутри самого Комитета, так и по всей системе природоохранительных органов РФ, с определением компетенции всех участвующих в этой работе субъектов.

Из всего вышеизложенного можно сделать вывод, что к концу 1996 года в Российской Федерации процесс нормативного закрепления порядка экспортно-импортных операций с озоноразрушающими веществами и содержащей их продукцией во исполнение п. 2 ст. 7 Монреальского протокола был в целом завершен принятием развернутых нормативно-правовых актов специального характера.

С момента подписания нашей страной международно-правовых документов по защите озонового слоя Земли, а также начального периода организации работы по выполнению обязательств по ним ситуация в стране неоднократно менялась, что привносило дополнительные трудности в работу Межведомственной комиссии по охране озонового слоя при Министерстве охраны окружающей среды РФ.

Постановлением Правительства РФ № 612 от 20.05.97 г.¹³ Межведомственная комиссия по охране озонового слоя при Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ была переименована в Межведомственную комиссию по охране озонового слоя.

Наряду с переименованием произошло, по словам председателя комиссии В.И. Данилова-Данильяна, значительное обновление ее состава, а также корректировка целей и задач, исходя из современных условий.

Постановлением было утверждено Положение о Межведомственной комиссии по охране озонового слоя, где были перечислены основные задачи Комиссии:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и организаций по выполнению международных обязательств РФ по Венской конвенции, Монреальскому протоколу и поправок к нему;
- организация и координация работ по реализации программы по обеспечению выполнения международных обязательств РФ и производству озонобезопасных хладонов;
- представление информации о ходе выполнения программы и предложений о мерах по ее выполнению в установленные сроки в Правительство РФ;
- разработка рекомендаций по ограничению антропогенных воздействий на озоновый слой на основе оценки экологической обстановки в связи с изменениями озонового слоя и отрицательным воздействием факторов, которые вызывают эти изменения;
- организация мероприятий по совершенствованию контроля за состоянием озонового слоя с учетом материалов, представленных федеральными органами исполнительной власти, международными организациями и зарубежными странами;
- разработка предложений в области определения позиции РФ при осуществлении международного сотрудничества в сфере охраны озоно-

вого слоя, по развитию и повышению эффективности подобного сотрудничества, проведению национальных и международных совещаний, симпозиумов, конференций по данной проблеме.

В компетенцию преобразованной Комиссии входит определение основных направлений деятельности всех субъектов, ответственных за выполнение обязательств РФ, вытекающих из положений международно-правовых договоров по охране озонового слоя, за реализацию программы, а также за научно-техническое сотрудничество, предусмотренное в рамках данных соглашений. Кроме этого, Комиссия рассматривает многочисленные межотраслевые проблемы охраны озонового слоя, вправе создавать рабочие группы для разработки отдельных направлений осуществления программы с привлечением высококвалифицированных специалистов и научных работников. По вопросам, требующим решения на правительственном уровне, Комиссия вносит в Правительство РФ в установленном порядке проекты постановлений и распоряжений.

Руководителем комиссии является ее Председатель, назначаемый Правительством РФ. Решения Комиссии принимаются на заседаниях, собираемых не реже одного раза в год, простым большинством голосов при наличии кворума (число участников заседания должно превышать 1/2 состава Комиссии). Принятые в установленном порядке решения Комиссии являются обязательными для всех федеральных органов исполнительной власти, представленных в Комиссии, а также организаций, действующих в сфере ведения этих органов.

На Государственный комитет по охране окружающей среды РФ возложена вся организационно-техническая работа по обеспечению Комиссии.

Новый этап своей деятельности Межведомственная комиссия начала с разработки программы, более отвечающей реальным возможностям отечественной экономики. Эта программа была согласована с Глобальным экологическим фондом.

Согласно правилам, оговоренным в подписанных РФ международных соглашениях, каждая страна в условиях форс-мажорных обстоятельств имеет право на отсрочку выполнения принятых на себя обязательств.

Поскольку на Двенадцатом совещании сторон Монреальского протокола, проходившем в конце августа 1995 года, Россия была признана страной с переходной экономикой, то она уже не попадает в категорию "сверхдержав". Это обстоятельство открывает для нашей страны возможность обратиться за помощью к другим странам и получить при этом не ссуду, а гарант, целевое назначение которого — переоборудование предприятий РФ в соответствии с нормами экологической безопасности. На сегодняшний день на эти цели уже получено два гаранта общей суммой в 100 миллионов долларов¹⁴.

В заключение можно сделать следующие общие выводы:

Подписание без достаточной экспертизы международно-правовых соглашений по охране озонового слоя и прежде всего Монреальского протокола, а также последующее бездействие нашего государства в течение почти 10 лет по отношению к принятым на себя обязательствам

по этим соглашениям стали причиной того, что к началу 1996 года в РФ отсутствовал реально действующий правовой механизм реализации международно-правовых норм по защите озонового слоя. Существовавшие к этому периоду нормативно-правовые акты практически не применялись из-за сложной экономической ситуации в стране (дезорганизация промышленности, отсутствие даже минимально необходимого финансирования), а заявления Правительства РФ о “приверженности решению задач по защите озонового слоя и выполнению обязательств”¹⁵ носили по сути чисто декларативный характер.

Начиная с 1996 года наметилась тенденция к исправлению сложившегося положения. Правительством и заинтересованными министерствами были приняты нормативные акты, регулирующие ввоз и вывоз озоноразрушающих веществ, с детально регламентированным порядком выдачи лицензий на право осуществления экспортно-импортных операций с этими веществами и содержащей их продукцией. Данные нормативные акты отличались также строгим разграничением компетенции между различными государственными органами, участвующими в регулировании ввоза и вывоза ОРВ, и, кроме того, наличием контрольного механизма в виде обязанности предоставления отчетов. Таким образом, были созданы все условия для выполнения Россией п. 2 ст. 7 Монреальского протокола.

На сегодняшний день более четко определена позиция РФ в сфере международного сотрудничества в области охраны озонового слоя: претерпел изменения статус страны, изменились ее экономические возможности, что неизбежно привело к постановке вопроса об изменении объема взятых ею на себя обязательств. В настоящий момент для России получено разрешение об отсрочке выполнения обязательств по Монреальскому протоколу, открыта возможность получения международной помощи в переоборудовании своего производства. Это повлекло за собой разработку более адекватной возможностям страны национальной программы по охране озонового слоя, включающей рекомендации по ограничению антропогенного воздействия на озоносферу, предложения по совершенствованию контроля за ее состоянием и т.д. Теперь все будет зависеть от последовательных действий по ее реализации и должного финансирования.

На данном этапе, по справедливому замечанию председателя Государственного комитета РФ по охране окружающей среды В.И. Данилова-Данильяна, еще рано говорить о том, что мы полностью отвечаем всем принятым обязательствам, однако, несмотря на отсутствие опыта в этой области, можно отметить — процесс пошел.

¹ См. Думский вестник, № 1(16). — 1996 г. — С. 47.

² Там же. — С. 48.

³ Там же.

⁴ “Программы ООН по окружающей среде. Ежегодный доклад за 1993 г.”. — 1995., с. 6—7.

⁵ Думский вестник, № 1(16). — 1996 г. — С. 50.

⁶ Проект доклада двенадцатого совещания рабочей группы открытого состава

Сторон Монреальского протокола // UNEP Ozl.pRO.WG.1\12\L.1 1 September 1995. — Р. 5.

⁷ См. Ерофеев Б.В. “Экологическое право России”//М., “Прогресс”, 1996 г. — С. 462.

⁸ См. Постановление Правительства РФ № 378 от 3.06.92 г. “О мерах по обеспечению выполнения обязательств РФ по Венской конвенции и Монреальскому протоколу”//Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1992 г.

⁹ См. Постановление Правительства РФ от 24.05.95 г. № 526 “О первоочередных мерах...”//Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995, №Ф 23, ст. 2230.

¹⁰ См. Постановление Правительства РФ от 08.05.96 г. № 563 “О регулировании ввоза в РФ и вывоза из РФ озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции”//Российская газета, 1.06.96 г.

¹¹ Приказ Министерства внешних экономических связей от 21.06.96 г. № 362 “О регулировании ввоза в РФ и вывоза из РФ озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции”.

¹² Приказ Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 19.11.96 г. № 482 “О порядке выдачи решений о возможности ввоза и вывоза озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции”.

¹³ Постановление Правительства РФ № 612 от 20.05.97 г. “О Межведомственной комиссии по охране озонового слоя”//Российская газета, 6.06.97 г., с. 6.

¹⁴ См. “Статья расходов по озоновой дыре”. Комментарий//Российская газета, 6.06.97 г., с. 6.

¹⁵ См. Председатель правительства РФ Сторонам Венской конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой//159п-П9, 26.06.95 г.

Статья поступила в редакцию в феврале 1999 г.