

# Выполнение Россией обязательств по международным экологическим соглашениям

*Солнцев А. М.\**

Экологический императив призывает к международному сотрудничеству в самых разнообразных формах: на двухстороннем, региональном и глобальном уровнях. Природные катастрофы последних лет (например, цунами в США в 2005 г., недавние землетрясения в Азии) показывают, что государствам в одиночку невозможно справиться ни с предотвращением такого рода катастроф, ни с их последствиями. Можно согласиться с мнением М.Н. Копылова и Э.Ю. Кузьменко в том, что на сегодняшний день значимость международных экологических отношений для отдельных государств и для всего международного сообщества аксиоматична<sup>1</sup>. Международное экологическое сотрудничество крайне важно и для достижения устойчивого развития; так, например, в «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»<sup>2</sup> отмечается: поскольку биосфера как регулятор окружающей среды представляет собой единую систему, переход к устойчивому развитию всего мирового сообщества может быть осуществлен только в условиях эффективного международного сотрудничества.

Позиция государств в отношении выполнения международных обязательств во многом определяется при решении вопроса о взаимодействии и соотношении международного и национального права на конституционном уровне<sup>3</sup>. В Конституции России (ст. 15 п. 4) в главе «Основы конституционного строя» закреплено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы. В случае противоречия между положениями внутреннего законодательства

---

Солнцев Александр Михайлович – аспирант кафедры международного права РУДН.

<sup>1</sup> Копылов М.Н., Кузьменко Э.Ю. Международное экологическое право: кодификация и прогрессивное развитие. М., 2005. С. 12.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» // СЗРФ от 08.04.1996 г., № 15, ст. 1572.

<sup>3</sup> Соколова Н.А. Теоретические проблемы международного права окружающей среды. Иркутск, 2002. С. 182.

и международным договором России предпочтение отдается положениям международного договора.

Такой подход повторен также и в основных национальных экологических законах: ФЗ «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002 г (ст. 82), ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» № 96-ФЗ от 04.05.1999 г (ст. 33), Лесной кодекс РФ № 22-ФЗ от 29.01.1997 г (ст. 3), Водный кодекс РФ № 167-ФЗ от 16.11.1995 г (ст. 4), Земельный кодекс РФ № 136-ФЗ от 25.10.2001 г (ст. 4) и др. В августе 2002 г наше государство приняло «Экологическую доктрину Российской Федерации»<sup>4</sup>, относящуюся к «мягкому праву»<sup>5</sup>, где определено, что основной задачей в области международного сотрудничества является реализация интересов Российской Федерации путем участия в решении глобальных и региональных экологических проблем и регулировании глобализации в интересах устойчивого развития мирового сообщества. Для выполнения этой задачи необходимо:

- участие России в консолидации усилий мирового сообщества по сохранению окружающей среды, в том числе в разработке и выполнении международных договоров по ее охране;
- содействие экологизации положений действующих и планируемых международных договоров;
- активное участие в международных экологических организациях, в том числе входящих в систему ООН;
- обеспечение обязательной государственной экологической экспертизы и экологического контроля всех международных программ и проектов, реализуемых на территории России;
- упреждающее воздействие на процесс глобализации путем активного участия Российской Федерации в международных переговорах, касающихся использования природных ресурсов, трансграничного перемещения технологий, товаров и услуг, способных нанести экологический ущерб населению и природной среде.

Россия всегда активно сотрудничала с государствами в сфере защиты окружающей среды. Представители Российской Империи, СССР и Российской Федерации были участниками четырех известных международных экологических конференций: в Швейцарии (г. Берн)

---

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Российская газета. 18 сент. 2002 г.

<sup>5</sup> Подробнее см.: Копылов М.Н., Кузьменко Э.Ю. Указ. соч. С. 36.

в 1913 г.<sup>6</sup>, в Швеции (г. Стокгольм) в 1972 г.<sup>7</sup>, в Бразилии (г. Рио-де-Жанейро) в 1992 г.<sup>8</sup> и в ЮАР (г. Йоханнесбург) в 2002 г.<sup>9</sup>

В настоящее время действует более 1500 многосторонних и свыше 3000 двухсторонних международных экологических соглашений<sup>10</sup> (МЭС)<sup>11</sup>. Как подчеркивает И.А. Мухин, активное участие нашей страны в международном экологическом сотрудничестве является составным элементом ее политики<sup>12</sup>. Россия подписала и ратифицировала большое количество МЭС. Среди последних ратификаций можно отметить Киотский протокол 1997 г. (КП)<sup>13</sup> к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г. (РКИК ООН) и Объединенную конвенцию о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами от 05.09.1997 г.<sup>14</sup>, где зафиксирован принцип безопасного и экологически обоснованного удаления радиоактивных отходов.

Подписать и ратифицировать международное соглашение мало – необходимо выполнять обязательства, вытекающие из него. Принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву является основой международного права и в силу значимости приобрел императивный характер (*jus cogens*)<sup>15</sup>.

---

<sup>6</sup> Бородин И.П. Мировая охрана природы. Петроград, 1915.

<sup>7</sup> Копылов М.Н., Кузьменко Э.Ю. Указ. соч. С. 216-219.

<sup>8</sup> Колбасов О.С. Конференция ООН по окружающей среде и развитию // Государство и право. 1992. № 11. С. 85-91, Экология – главный пункт повестки дня мирового порядка // Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 65-80.

<sup>9</sup> Мировая политика ООН: Йоханнесбург=Рио+10 // Экология-XXI век. 2002. № 1-2; Мировая политика ООН: ООН – Йоханнесбург – ЕС – Россия // Экология-XXI век. 2002. № 5-7.

<sup>10</sup> Копылов М.Н., Кузьменко Э.Ю. Указ. соч. С. 13.

<sup>11</sup> В данной работе к МЭС относятся соглашения, прямо или косвенно направленные на решение вопросов в сфере международного экологического права.

<sup>12</sup> Мухин И.А. Роль международного права в становлении правового регулирования охраны окружающей среды в Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 3. С. 87.

<sup>13</sup> Киотский протокол вступил в силу 16.02.2005 г. (ФЗ № 128 от 05.11.2004 г.), это случилось именно благодаря России, в противном случае Протокол остался бы мертворожденным соглашением. Подробнее см.: Абашидзе А.Х., Солнцев А.М. Киотский протокол: слово за Россией // Обозреватель. 2003. № 12. С. 77-83.

<sup>14</sup> ФЗ № 139 от 04.11.2005 г. Текст конвенции см.: Международное ядерное право в документах. Казань, 2003. С. 226-249.

<sup>15</sup> Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2005. С. 88; Захарова Н.В. Выполнение обязательств, вытекающих из международного договора. М., 1987. С. 55.

Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в рамках международных организаций, многосторонних и двухсторонних соглашений в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Однако нормы международного права не становятся автоматически нормами национального права. Реализация предписаний международно-правовых норм происходит через национальное законодательство. Как отмечает Н.А. Соколова, государство не может не создавать механизмы для осуществления норм международного права во внутригосударственной сфере, поскольку иначе оно просто не способно выполнить свои международные обязательства<sup>16</sup>. Но имплементация положений международного права вовсе не заключается лишь в правотворческой деятельности государства, она предполагает проведение широкого комплекса мероприятий организационного характера, направленных на непосредственную реализацию международно-правовых норм<sup>17</sup>. В.В. Гаврилов указывает, что процесс взаимодействия международной и национальной правовых систем происходит в рамках юридической практики по трем направлениям: нормативное взаимодействие, институциональное взаимодействие и взаимодействие на уровне идеологии и правосознания<sup>18</sup>. В данной работе на конкретных примерах будет показано, какие меры правового и организационного характера осуществляет Россия во исполнение ратифицированных МЭС.

В международных экологических соглашениях по-разному определяются обязанности государств относительно национального регулирования. Для реализации большинства МЭС на национальном уровне проводится ряд мероприятий: внесение изменений в действующее национальное законодательство или издание новых нормативных актов (в том числе подзаконного характера)<sup>19</sup>, создание межведомственных

<sup>16</sup> Соколова Н.А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в сфере охраны окружающей среды // Сибирский юридический вестник. 2001. № 3.

<sup>17</sup> Анисимов Л.Н. Имплементация норм международного права в национальное законодательство // Международное право в современном мире. Сб. статей. М., 1984. С. 117.

<sup>18</sup> Гаврилов В.В. Понятие и взаимодействие международной и национальных правовых систем. Владивосток. 2005. С. 70-128.

<sup>19</sup> Например, для реализации положений Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами от 05.09.1997 г. на национальном законодательном уровне необходимо (ст. 19): ввести требования в отношении безопасности и регулирующих положений по радиационной безопасности, создать систему лицензирования деятельности в об-

групп для осуществления МЭС, регулярное издание отчетов (докладов) по осуществлению положений соглашений. Выполнение Россией обязательств по МЭС обеспечивают: Правительство России, Министерство иностранных дел РФ (МИД России), Министерство природных ресурсов РФ (МПР России), Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России) и другие федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ), а также специально учрежденные комиссии (обычно межведомственного характера).

Главным органом, ответственным за координацию деятельности России в сфере международного экологического сотрудничества, является МПР России, которое осуществляет свою деятельность по следующим направлениям:

- гармонизация российских и международных подходов к природно-ресурсной и природоохранной деятельности с учетом национальных интересов Российской Федерации;
- подготовка и заключение в установленном порядке международных договоров в сфере природопользования и охраны окружающей среды с заинтересованными зарубежными странами и международными организациями;
- выполнение обязательств, вытекающих из участия России в международных договорах и членства в международных организациях в области природопользования и охраны окружающей среды;
- активное участие в деятельности межправительственных комиссий по экономическому и научно-техническому сотрудничеству России с зарубежными странами в части, касающейся природопользования и охраны окружающей среды;
- эффективное использование возможностей международных организаций, международного опыта в природно-ресурсной и природоохранной деятельности, включая взаимодействие по предотвращению

---

ласти обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами, ввести в законодательство принудительные меры для выполнения указанных мер и т.д. Положения законодательства РФ (ФЗ «Об использовании атомной энергии», ФЗ «О радиационной безопасности населения», ФЗ «Об охране окружающей среды») в комплексе с принятыми на его основе нормативно-правовыми актами, включая федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии, устанавливают комплекс требований, в целом отвечающих положениям данной конвенции. Вместе с тем ратификация конвенции потребует принятия отдельных нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы обеспечения безопасности при обращении с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами.

и ликвидации последствий экологического терроризма и другим направлениям.

Главным ведомством по большинству МЭС определено МПР России (более 20 многосторонних и более 50 двухсторонних), это министерство осуществляет также взаимодействие с международными организациями, форумами и программами в сфере защиты окружающей среды (ООН, Совет Европы, ВТО, ОБСЕ, ЕС, ЮНЕП, ГЭФ, МСОП, Арктический Совет, различные советы СНГ и т.д.). МПР России и другие российские ведомства и комиссии следят за выполнением МЭС. представители РФ участвуют в ежегодных Конференциях Сторон (КС) в рамках определенных МЭС, представляют отчеты, участвуют в разработке поправок к соглашениям, а затем в процедуре принятия их Россией и т.д. Важно отметить, что поправки к уже ратифицированным МЭС, а также меры, принимаемые в рамках осуществления определенных МЭС на ежегодных КС, утверждаются Правительством России (при согласовании с ответственными органами) в упрощенном порядке – путем утверждения или принятия, согласно ст. 20 ФЗ «О международных договорах РФ»<sup>20</sup> Например, в конце августа 2005 г Правительство России постановило (согласовав с МПР России, МИД России и другими заинтересованными ФОИВ) принять поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреаль, 16.09 1987 г ), утвержденные на КС-4 (Копенгаген, 1992 г ), КС-9 (Монреаль, 1997 г ) и КС-11 (Пекин, 1999 г )<sup>21</sup> Иным примером может служить принятие Правительством России (согласованное с МИДом России, Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, МПР России, Минфином России и Минюстом России) мер<sup>22</sup>, принятых XXII-XXVI КС и Специальной КС-XII по Договору об Антарктике 1959 г <sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // Российская газета. 21 июля 1995 г

<sup>21</sup> Постановление Правительства РФ от 27.08.2005 г. № 539 «О принятии Российской Федерацией поправок к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой» // Российская газета. 1 сент. 2005 г. Поправки вступят в силу по истечении 3 месяцев после официального опубликования – 01.12.2005 г

<sup>22</sup> В соответствии со ст. IX п. 4 Договора об Антарктике 1959 г меры, принимаемые на КСДА, приобретают обязательный характер после того, как они были утверждены всеми государствами, представители которых имели право участвовать в работе конкретного совещания.

<sup>23</sup> Постановление Правительства РФ от 10.06.2005 г. № 369 «О мерах, принятых консультативными совещаниями по Договору об Антарктике» // СЗРФ от 20.06.2005 г № 25 ст. 2506.

Рассмотрев общие вопросы, связанные с выполнением обязательств Россией по МЭС, хотелось бы подробнее остановиться на следующих аспектах: создание на национальном уровне институциональной основы для выполнения обязательств и регулярная подготовка отчетов (докладов) по реализации положений МЭС. Как было ранее отмечено, на сегодняшний день принято довольно большое количество МЭС, но в рамках нашего исследования, не претендуя на всесторонний анализ, рассмотрим лишь некоторые из них (Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г (РКИК ООН) и Киотский протокол 1997 г к РКИК ООН 1992 г., Протокол об охране окружающей среды 1991 г к Договору об Антарктике 1959 г., Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами 1997 г.).

### **Институциональная основа**

Государства, становясь стороной международных соглашений, принимают на себя определенные обязательства и часто создают специальные органы, комиссии или центры, которые должны нести прямую ответственность за выполнение положений этих соглашений. Так, например, в 1996 г в соответствии с решениями 15-й сессии Рабочей группы Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) по воздействию и 14-й сессии Исполнительного органа Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г было принято решение создать Международный Координационный Субцентр по картированию и изучению воздействия загрязнения воздуха на окружающую среду для региона СНГ на базе Национального Координационного Центра по изучению воздействия загрязнителей воздуха на окружающую среду. Основная цель Субцентра связана с осуществлением вклада Российской Федерации в работу таких органов Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, как Рабочая группа по воздействию, Целевая группа по картированию, Программа по картированию и Международный Координационный Центр по воздействию в виде расчетов величин критических нагрузок и уровней основных загрязнителей атмосферного воздуха для терри-

тории стран СНГ, в том числе путем оказания помощи Национальным координационным Центрам стран СНГ в подготовке данных в соответствии с имеющимися международными методическими рекомендациями для их представления в рабочие органы Конвенции<sup>24</sup>

Также Россия, будучи правопреемницей СССР, является стороной Конвенции по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) (г. Вашингтон, 03.03.1973 г.)<sup>25</sup> Функции по обеспечению выполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Конвенции, возложены на МПР России<sup>26</sup> В целях обеспечения внутренних мер по усилению контроля за добычей, торговлей и пропуском через таможенную границу образцов СИТЕС был создан план совместных действий федеральных органов исполнительной власти (природоохранных, таможенных, правоохранительных, карантинных органов и органов связи). Аналогичные планы сформулированы во многих субъектах Российской Федерации. Совместная деятельность природоохранных, правоохранительных, таможенных и карантинных служб позволила пресечь некоторые попытки незаконного ввоза на территорию России редких экзотических животных из стран Юго-Восточной Азии, Африки и Южной Америки в коммерческих целях. Были пресечены и многие попытки вывоза с территории России редких животных, биологического сырья и дериватов<sup>27</sup>

Согласно ст. VIII СИТЕС стороны обязуются предпринимать надлежащие меры для проведения в жизнь положений Конвенции, а также меры по запрещению торговли образцами в нарушение положений Конвенции: наказание за торговлю такими образами или/и наказание за владение ими и конфискация или возвращение экспортировавшему государству таких образцов. В качестве одной из таких мер в России были приняты «Правила использования конфискованных диких животных и растений, их частей или дериватов, подпадающих под действие СИТЕС»<sup>28</sup> В случае принятия на КС поправок к Приложениям

<sup>24</sup> Приказ Госкомэкологии РФ от 03.02.1997 г. № 41 «О создании Международного координационного Субцентра по картированию и изучению воздействия загрязнения воздуха на окружающую среду для региона СНГ».

<sup>25</sup> Конвенция вступила в силу 01.08.1975 г. (для СССР 08.12.1976 г.).

<sup>26</sup> Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2002 г. № 166-п // Российская газета, 6 марта 2002 г.

<sup>27</sup> Белякова Т.Ю. СИТЕС. основные положения и принципы работы // Адвокат. 2004. № 8.

<sup>28</sup> Постановление Правительства РФ от 28 мая 2003 г. № 304 // Российская газета, 3 июня 2003 г.

СИТЕС – перечням видов животных и растений, подпадающих под действие Конвенции – происходит оперативное оповещение всех заинтересованных внутренних органов. Например, МПР России информирует Федеральную таможенную службу РФ (ФТС России), поскольку в рамках координации деятельности по выполнению обязательств СИТЕС ФТС России контролирует ввоз и вывоз объектов дикой флоры и фауны, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и полученной из них продукции.

В соответствии со ст IX СИТЕС в целях выполнения Конвенции каждая сторона назначает административный орган или несколько административных органов, которые будут иметь право выдавать разрешения или сертификаты от имени этой стороны, и научный компетентный орган или несколько таковых. Административными органами СИТЕС в России являются:

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб<sup>29</sup>;
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору – в отношении осетровых видов рыб (научный орган – федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии»)<sup>30</sup>

Росприроднадзор в пределах своей компетенции также поддерживает постоянные рабочие контакты с Секретариатом СИТЕС и другими руководящими органами конвенции; в рамках своей компетенции обеспечивает интересы России на КС, Постоянных Комитетах конвенции, Комитетах по животным и растениям, а также на других мероприятиях, организуемых и проводимых по планам Секретариата СИТЕС. По запросам юридических и физических лиц из различных стран мира в каждом конкретном случае эта служба решает вопросы импорта и экспорта видов фауны и флоры, а также изделий из них, включенных в Приложение СИТЕС. С этой целью Росприроднадзор поддерживает постоянные контакты с Административными органами СИТЕС других стран. Далее, в соответствии с соглашениями России с Арменией, Киргизией и Туркменией, не имеющими своих нацио-

---

<sup>29</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 // Российская газета. 11 августа 2004 г

<sup>30</sup> Постановление Правительства РФ от 26.09 2005 г № 584 // Российская газета. 5 октября 2005 г

нальных Административных органов СИТЕС, российская Служба представляет их интересы в рамках полномочий Административного органа СИТЕС в России. И, наконец, Росприроднадзор осуществляет координацию работы с МПР России, МИД России и другими министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами по вопросам, относящимся к юрисдикции СИТЕС.

Другим примером может служить ратификация Киотского протокола. Во исполнение поручения Правительства России<sup>31</sup> в целях организации скоординированной работы федеральных органов исполнительной власти по выполнению комплексного Плана действий, связанных с реализацией Киотского протокола, и выработки согласованных решений 25.05.2005 г. Минэкономразвития России приняло решение образовать Межведомственную комиссию по проблемам реализации Киотского протокола в России (далее – Комиссия)<sup>32</sup> Основными задачами Комиссии являются:

а) рассмотрение предложений и выработка согласованной позиции по обеспечению выполнения обязательств России, вытекающих из Киотского протокола (реализация политики и мер, направленных на сокращение выбросов, увеличение стоков парниковых газов и выполнение обязательств по Киотскому протоколу, создание и реализация экономических механизмов стимулирования деятельности, направленной на сокращение выбросов и увеличение стоков парниковых газов компаниями и предприятиями России и привлечение иностранных инвестиций, создание национальной системы для оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, регулируемых Киотским протоколом, кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, национального реестра в соответствии с п. 4 ст. 7 Киотского протокола, а также участие в формировании позиции Российской Федерации на международных переговорах, включая КС рамочной Конвенции ООН об изменении климата, действующую в качестве совещания Сторон Киотского протокола);

б) рассмотрение и принятие в установленном порядке проектов организационно-методических документов по вопросам, относящимся к компетенции Комиссии;

---

<sup>31</sup> Поручения Правительства России от 24.02.2005 г. № МФ-П12-810.

<sup>32</sup> Приказ Минэкономразвития России от 25.05.2005 г. № 107 «О Межведомственной комиссии по проблемам реализации Киотского протокола в Российской Федерации».

в) реализация указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в рамках компетенции Комиссии.

Комиссию возглавляет председатель – заместитель министра экономического развития и торговли России, в ее состав входят представители Минэкономразвития России, Росгидромета, ФАС России, МПР России, Минпромэнерго России, Росстата, Минтранса России, Роснауки, МИДа, Ростехнадзора, Минрегиона России, Экспертного управления Президента России и Росстроя. 14 ноября 2005 г. состоялось второе заседание Комиссии, где обсуждались следующие вопросы:

- об основных элементах позиции Российской Федерации на 11-й КС РКИК и 1-м Совещании Сторон Киотского протокола в Монреале;
- о законодательном и нормативно-правовом обеспечении реализации Киотского протокола<sup>33</sup>;
- о ходе работ по подготовке IV Национального сообщения Российской Федерации, а также Доклада об очевидном прогрессе в выполнении своих обязательств по Киотскому протоколу, достигнутом к 2005 г., и другие вопросы.

Правительство России подготовило «Комплексный план действий по реализации в Российской Федерации Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата»<sup>34</sup>, который состоит из 4 разделов. В первом перечисляются меры по сокращению выбросов парниковых газов в различных секторах экономики, второй раздел посвящен созданию и работе национальной системы учета выбросов парниковых газов и поглощения их лесами, третий раздел – внедрение в России механизмов Киотского протокола, четвертый раздел посвящен международной деятельности и переговорному процессу?

---

<sup>33</sup> Были рассмотрены: проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и контроле за реализацией инвестиционных проектов, направленных на сокращение антропогенных выбросов из источников или на увеличение абсорбции поглотителями парниковых газов, реализуемых в рамках ст. 6 Киотского протокола к Рамочной Конвенции ООН об изменении климата», проект постановления Правительства РФ «Об утверждении положения о Реестре передачи другим государствам – сторонам Киотского протокола единиц установленного количества», а также проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о национальной системе для оценки выбросов парниковых газов и их абсорбции поглотителями». В настоящий момент дорабатывается концепция ФЗ «О регулировании выбросов парниковых газов в РФ».

<sup>34</sup> [www.climatechange.ru](http://www.climatechange.ru).

Важным примером выполнения обязательств по международным экологическим соглашениям может служить реализация Россией положений Мадридского протокола об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1959 г., который был принят 04.10.1991 г и вступил в силу 14.01.1998 г.<sup>35</sup> В целях обеспечения выполнения положений Протокола на национальном уровне было принято Постановление Правительства РФ от 18 декабря 1997 г.<sup>36</sup>, согласно п. 1 которого российские физические и юридические лица осуществляют деятельность в районе действия Договора об Антарктике только на основе надлежаще оформленных разрешений, подтверждающих соответствие этой деятельности требованиям Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике. Разрешения выдаются Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по согласованию с МИДом России и МПР России. Позднее был разработан «Порядок рассмотрения и выдачи разрешений на деятельность российских физических и юридических лиц в районе действия Договора об Антарктике»<sup>37</sup>, согласно которому все виды деятельности в Антарктике до их осуществления должны пройти соответствующие процедуры. Например, с 2004 г. по май 2005 г. было выдано 7 разрешений. Для осуществления контроля за соблюдением Протокола Росгидромет России ежегодно назначает специальных наблюдателей, которые руководствуются Положением «О порядке назначения наблюдателей за деятельностью российских физических и юридических лиц в районе действия Договора об Антарктике и выполнения ими возлагаемых на них функций»<sup>38</sup>

Как уже указывалось, Россия недавно ратифицировала Объединенную конвенцию о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами от 05.09.1997 г. (далее – Объединенная конвенция), согласно ст. 20 которой каждая сторона учреждает или назначает регулирующий орган,

---

<sup>35</sup> Россия ратифицировала Протокол 24.05.1997 г. ФЗ от 24.05.1997 г. № 79-ФЗ «О ратификации Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике» // Российская газета. 28 мая 1997 г.

<sup>36</sup> Постановление Правительства РФ от 18.12.1997 г. № 1580 «Об обеспечении выполнения положений Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике» // Российская газета. 23 января 1998 г.

<sup>37</sup> Постановление Правительства РФ от 11.12.1998 г. № 1476 // СЗ РФ 1998. № 51. ст. 6300.

<sup>38</sup> Приказ Росгидромета России № 139 от 07.12.1999

на который возлагается реализация законодательной и регулирующей деятельности. Подобный орган в России еще не назначен.

### **Подготовка отчетов (докладов)**

Обмен информацией, представление отчетов о выполнении государством обязательств по МЭС – наиболее часто применяемый метод проверки соблюдения сторонами договорных обязательств в международном экологическом праве. Характер, содержание и назначение направляемой информации различны<sup>39</sup>, часто на КС государства определяют крайний срок подачи докладов. Обмен информацией предусматривают многие МЭС. Так, в частности, положения Конвенции СИТЕС предусматривают два вида отчетности стран-членов. В соответствии со ст. VIII п. 7 (а) СИТЕС стороны обязуются ежегодно составлять и направлять Секретариату отчет, содержащий сводку данных о торговле образцами видов, включенных в Приложения I, II и III<sup>40</sup> (количество и виды выданных разрешений и сертификатов, государства, с которыми осуществлялась такая торговля, число или количество и типы образцов, наименования видов, включенных в Приложения I, II и III, и, в некоторых случаях, размеры и пол соответствующего образца). На КС механизм отчетности постепенно совершенствуется: была утверждена стандартная форма отчета и руководство по подготовке отчета<sup>41</sup>, был определен крайний срок для отправки ежегодного отчета (31 октября каждого года, следующего за отчетным годом), было решено отсылать отчет в электронном формате и т.д. Россия регулярно представляет подобные отчеты; так, например, за 2000 г. отчет был представлен 06.03.2001 г., за 2001 г. – 14.02.2003 г., за 2002 г. – 05.03.2004 г., за 2003 г. – 22.02.2005 г.

---

<sup>39</sup> Подробнее см.: Суворова В.Я. Роль обмена информацией в обеспечении реализации норм международного права // Проблемы реализации норм международного права. Свердловск, 1989. С. 25-40; Валеев Р.М. Контроль в современном международном праве. Казань, 2003. С. 108-114.

<sup>40</sup> Приложение I включает все виды, находящиеся под угрозой исчезновения, торговля которыми оказывает или может оказать на их существование неблагоприятное влияние, Приложение II включает все виды, которые в данное время хотя и не обязательно находятся под угрозой исчезновения, но могут оказаться под такой угрозой, а Приложение III включает все виды, которые по определению любой стороны подлежат регулированию в пределах ее юрисдикции в целях предотвращения или ограничения эксплуатации и в отношении которых необходимо сотрудничество и контроль.

<sup>41</sup> Уведомление сторонам № 2002/022 от 09.04.2002 г.

Второй тип отчетности по СИТЕС регулируется ст. VIII п. 7 (b). Согласно данному положению, стороны обязуются составлять и направлять Секретариату двухгодичный отчет о законодательных, административных мерах и мерах по регулированию, предпринятых для обеспечения соблюдения положений СИТЕС. Наше государство также регулярно направляет подобные отчеты в Секретариат СИТЕС. Стоит отметить, что Всемирный центр мониторинга окружающей среды ЮНЕП осуществляет по соглашению с СИТЕС сбор данных и ведение базы данных по объемам торговли видами СИТЕС в мире.

В целях осуществления положений РКИК ООН 1992 г (ст. 4 и ст. 12) Российская Федерация регулярно наравне с остальными странами, отнесенными к Приложению I РКИК ООН, представляет Национальное сообщение, которое подготавливается в рамках заданий федеральной целевой программы «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий», утвержденной Правительством России<sup>42</sup> в целях выполнения обязательств по РКИК ООН и предотвращения отрицательных последствий изменения климата для здоровья населения и экономики страны. Так, в 2002 г. Межведомственная комиссия РФ представила 3-й Национальный доклад (1-й был представлен в 1995 г., 2-й – в 1997 г.), а к 01.01.2006 г. стороны должны будут предоставить 4-й Национальный доклад<sup>43</sup>, который, как уже указывалось, недавно обсуждался в Межведомственной комиссии по проблемам реализации Киотского протокола в России.

Российская Федерация является участницей всемирного процесса по реализации положений Конвенции о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.)<sup>44</sup>, которая содержит обязательство (ст. 26), сторон представлять на КС доклады о мерах, принятых ими для осуществления Конвенции, и об их эффективности с точки зрения достижения целей Конвенции. КС определяет форму и периодичность передачи информации и рассматривает ее. Россия уже представила 1-й Национальный доклад (1997 г.) и 2-й Национальный доклад

---

<sup>42</sup> Постановление Правительства РФ от 19.10.1996 г. № 1242 «О федеральной целевой программе «Предотвращение опасных изменений климата и их отрицательных последствий» // Российская газета. 30 октября 1996 г.

<sup>43</sup> См. Решение 4/КС. 8 от 01.11.2002 г.

<sup>44</sup> ФЗ от 17.02.1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // Российская газета. 22 февраля 1995 г. Конвенция (далее – Конвенция о биоразнообразии) вступила в силу для России 04.06.1995 г.

«Сохранение биологического разнообразия» (2003 г.)<sup>45</sup> Также наше государство представило КС 5 тематических докладов: о горных экосистемах (2003 г.), о лесных экосистемах, о чужеродных видах, по охраняемым природным районам (2003 г.) и о доступе к генетическим ресурсам.

В соответствии со ст. 6 Конвенции о биоразнообразии стороны разрабатывают национальные стратегии, планы или программы сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия. Так, Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России<sup>46</sup> была принята на Национальном Форуме по сохранению живой природы России (Москва, июнь 2001 г.). Подготовка Стратегии осуществлялась четыре года. Принятый документ имеет статус рамочного для всего общества России. Каждый сектор или структура общества – будь то государство, бизнес, неправительственные организации, церковь, творческие союзы и отдельные граждане – могут сверять с Национальной Стратегией свою деятельность, программные документы и мероприятия. На очередной КС (г. Гаага, апрель 2002 г.) Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России представлена в качестве итога выполнения обязательств России по ст. 6 Конвенции о биологическом разнообразии. Составной частью Национальной Стратегии сохранения биоразнообразия России стала Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, которая, в свою очередь, станет основой для разработки соответствующих отраслевых, региональных и видовых стратегий и планов по их реализации. Российская Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов, подготовленная совместно с Российской академией наук и Представительством Всемирного союза охраны природы для России и стран СНГ, была принята в 2004 г.<sup>47</sup> В Стратегии подчеркивается (п. 1), что она является важным элементом выполнения международных обязательств России по Конвенции о биоразнообразии.

В рамках Мадридского протокола об охране окружающей среды 1991 г. к Договору об Антарктике 1959 г. каждая сторона в соответствии со ст. 17 ежегодно отчитывается о шагах, предпринятых по осуществлению положений Протокола<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> 3-й Национальный доклад представил лишь Алжир.

<sup>46</sup> Национальная Стратегия сохранения биоразнообразия России. М., 2001.

<sup>47</sup> Приказ МПР РФ от 06.04.2004 г. № 323 «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов».

Согласно ст. 32 Объединенной конвенции, каждая Сторона представляет национальный доклад об обеспечении безопасности при обращении с ОЯТ и радиоактивными отходами. В докладе рассматриваются:

- национальная политика и практика в области обращения с отработавшим топливом и с радиоактивными отходами;
- критерии определения и классификации радиоактивных отходов;
- перечень установок для обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами;
- инвентарный список отработавшего топлива и радиоактивных отходов;
- перечень ядерных установок, находящихся в процессе снятия с эксплуатации, и состояние деятельности по снятию с эксплуатации на указанных установках.

В завершение анализа отчетности как одной из форм выполнения Россией своих обязательств по МЭС хотелось бы отметить следующее. Российская Федерация – единственная страна на постсоветском пространстве, которая выпускает ежегодный доклад по состоянию окружающей среды. Доклад издается согласно Постановлению Совета Министров 1993 г.<sup>49</sup> в целях обеспечения государственных органов управления и населения России объективной систематизированной аналитической информацией о качестве окружающей природной среды, состоянии природных ресурсов и тенденциях их изменения под влиянием хозяйственной деятельности. Доклад содержит сведения об осуществляемых на территории России правовых, организационных, технических и экономических мерах по охране природы, сбережению и восстановлению природных ресурсов. Недавно государственный центр экологических программ МПР России передал Правительству России 12-й Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды в 2004 г.» В докладе всегда присутствует раздел «Международное сотрудничество», где анализируется участие России в международном экологическом сотрудничестве на конкретных примерах.

---

<sup>48</sup> Российская Федерация во исполнение своих обязательств размещает соответствующую информацию на Интернет-сайте [www.aagi.nw.ru](http://www.aagi.nw.ru). См., например, «Отчет РФ об осуществлении положений Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 2004-2005 гг.».

<sup>49</sup> Постановление СМ РФ от 24.01.1993 г. № 53 «О порядке разработки и распространения ежегодного государственного доклада о состоянии окружающей природной среды» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993 г., № 5, ст. 393.

Поскольку доклад переводится на английский язык и все заинтересованные государства и организации имеют к нему открытый доступ, то это можно рассматривать как своеобразную форму отчетности перед международным сообществом по реализации Россией экологической политики.

\* \* \*

Взаимодействие положений международного и национального права способствует добросовестному выполнению государствами международных обязательств, полноценному развитию национального экологического права, а также адекватной реализации национальных интересов на международной арене<sup>50</sup> Как известно, эффективность реализации норм международного права в большей мере зависит от того, насколько качественно будут реализовываться положения международных соглашений на национальном уровне. В целом на сегодняшний день Россия является достойным участником международного экологического сотрудничества и осуществляет выполнение обязательств по международным экологическим соглашениям на высоком уровне, содействуя повышению уровня эффективности международного права и реализуя на практике принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву

---

<sup>50</sup> Соколова Н.А. Теоретические проблемы международного права окружающей среды. Иркутск, 2002. С. 236.