

УДК 341.1/8, 349.6

Алена Владимировна Кодолова

кандидат юридических наук,
научный сотрудник
Санкт-Петербургского научно-
исследовательского центра
экологической безопасности
Российской академии наук,
г. Санкт-Петербург.
E-mail: Alena_Kodolova@mail.ru

Александра Борисовна Манвелова

научный сотрудник
Санкт-Петербургского научно-
исследовательского центра
экологической безопасности
Российской академии наук,
г. Санкт-Петербург.
E-mail: abmanvelova@mail.ru

**ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ
В РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНИЗАЦИИ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

В качестве одного из приоритетных направлений международной политики Российской Федерации можно рассматривать вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Одним из условий присоединения к ОЭСР является имплементация в российское законодательство решений и рекомендаций данной организации. Отдельного внимания заслуживают решения и рекомендации ОЭСР об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности. Требования ОЭСР о необходимости внесения в российские нормативно-правовые акты изменений содержатся в «Дорожной карте» присоединения Российской Федерации к Конвенции об учреждении ОЭСР (принята на 1163-й сессии Совета ОЭСР 30 ноября 2007 г.). Основными направлениями модернизации экологического законодательства являются следующие сферы: обращение с отходами, реализация принципа «загрязнитель платит», использование экономических инструментов в экологической политике, обеспечение экологической безопасности промышленной деятельности, мониторинг окружающей среды и обеспечение доступа к экологической информации. Требования ОЭСР о необходимости внесения изменений в российские нормативно-правовые акты фактически послужили стимулом реформирования экологического законодательства в нашей стране.

Ключевые слова: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), экологическое законодательство, экологическая безопасность, обращение с отходами, принцип «загрязнитель платит», мониторинг окружающей среды, экологическая информация.

В последние несколько лет возобновились процессы, направленные на вступление России в Организацию экономического сотрудничества и развития. В 2011 г. Россией было выполнено одно из условий, препятствующее вступлению в данную международную организацию, а именно – членство в ВТО [3]. Тем не менее существует еще ряд требований ОЭСР, которые Россия должна выполнить, в том числе по гармонизации экологи-

ческого законодательства России с законодательством об охране окружающей среды ОЭСР.

Российской Федерацией была подана заявка на вступление в ОЭСР еще в 1996 г. Ранее (в 1994 г.) была подписана Декларация о сотрудничестве между ОЭСР и Российской Федерацией, в которой провозглашалось намерение ОЭСР содействовать Российской Федерации в переходе к рыночной экономике, в частности в разработке и осуществлении рыночных преобразований на макроэкономическом и отраслевом уровнях, включая создание правовой и институциональной инфраструктуры и инструментов рыночной экономики, а также в развитии статистики.

За годы существования ОЭСР сформировалась определенная философия, заключающаяся в том, что политика экономического роста и политика охраны окружающей среды должны взаимно дополнять друг друга. Данное направление получило название «стратегия зеленого роста», что фактически означает процесс «экологизации» экономики, заключающийся в переходе от нерационального использования природного капитала к энергоэффективной экономике, основанной на инновациях.

В области охраны окружающей среды сотрудничество России и ОЭСР началось практически сразу после распада СССР. Факторами, способствующими процессу сотрудничества, послужили следующие обстоятельства:

– бывшие советские республики были готовы к диалогу по решению серьезнейших экологических проблем и остро нуждались в поддержке из-за нехватки ресурсов для их решения;

– страны ОЭСР такими ресурсами обладали и были настроены оказать помощь в решении экологических проблем странам, образовавшимся из республик бывшего СССР, которые были позднее названы странами ВЕКЦА (Восточной Европы, Казахстана и Центральной Азии), поскольку именно на развитых государствах лежит обязанность финансовой и технической помощи развивающимся государствам в принятии мер по обеспечению экологической безопасности [2].

В результате в 1993 г. в рамках процесса «Окружающая среда для Европы» начала свое действие Программа действий по охране окружающей среды (ПДООС) для ЦВЕ – Центральной и Восточной Европы, которая стала основой для поддержки стран ЦВЕ в решении наиболее насущных экологических проблем и обеспечении устойчивого развития. Позднее (в 1998 г.) на уровне министров экологии стран ОЭСР было решено, что ПДООС должна быть сосредоточена на проблемах новых независимых государств бывшего Советского Союза и тех стран ЦВЕ, которые еще не вовлечены в процесс вступления в Европейский союз. Для координации действий государств и помощи в реализации ПДООС в 1993 г. была образована Специальная рабочая группа по реализации ПДООС, в которую вошли кроме представителей стран ОЭСР, Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза также международные организации, финансовые институты, парламентские и общественные организации.

Несмотря на долгие годы сотрудничества о начале процесса присоединения России к ОЭСР можно говорить лишь с 2007 г., а именно с момента принятия на 1163-й сессии Совета ОЭСР «Дорожной карты присоединения Российской Федерации к Конвенции об учреждении ОЭСР» (принята на 1163-й сессии Совета ОЭСР 30 ноября 2007 г. Далее – Дорожная карта) [1].

В соответствии с разделом 2 Дорожной карты, перед принятием решения о приглашении Российской Федерации присоединиться к Конвенции об учреждении ОЭСР и вступить в члены ОЭСР России предлагалось сформировать свою позицию применительно к существующей нормативно-правовой базе ОЭСР.

Согласно ст. 5, п.п. (а) и (б) Конвенции об учреждении ОЭСР, к нормативным актам Организации относится значительное число решений и рекомендаций, касающихся принципиальных сторон политики, проводимой в странах ОЭСР. Решения имеют обязательную силу для всех стран – членов Организации, за исключением тех, которые воздержались от их принятия. В соответствии со ст. 18, п. (b) Регламента работы ОЭСР рекомендации представляются на рассмотрение членов с тем, чтобы они, если сочтут это уместным, приняли меры для их осуществления.

Вопрос о правовом статусе рекомендаций ОЭСР нуждается в дополнительном исследовании.

В пункте 15 Дорожной карты говорится о том, что рекомендации ОЭСР не имеют обязательной юридической силы. Тем не менее исходя из смысла Дорожной карты и других документов ОЭСР игнорирование данных рекомендаций неизбежно приведет к отказу государству-кандидату в присоединении к Конвенции об учреждении ОЭСР.

Применительно к нормативным актам ОЭСР и документам, затрагивающим принципиальные стороны политики, проводимой в странах ОЭСР, страна-кандидат может выразить свое отношение к ним четырьмя способами: а) принять; б) не принять; в) принять с оговорками либо разного рода заявлениями; г) принять с указанием конкретных временных рамок для их осуществления.

Согласно пункту 17 Дорожной карты, позиция, занятая Российской Федерацией по отношению к различным нормативным актам ОЭСР, должна быть одним из важнейших критериев оценки Советом ОЭСР готовности и возможности России принять на себя обязательства, связанные с членством. Это также входит в число условий возможного приглашения Российской Федерации присоединиться к Конвенции и принять ее условия.

Рекомендации ОЭСР оказывают существенное влияние на политику и законодательство стран-членов Организации, а позиция стран-кандидатов по отношению к ним принимается во внимание в ходе процесса присоединения. Таким образом, отказ от принятия рекомендаций ОЭСР или их принятие с оговорками и заявлениями может повлиять на окончательное решение Совета ОЭСР.

Резюме о принятии или не принятии тех или иных решений и рекомендаций ОЭСР должно содержаться в меморандуме о позиции Россий-

ской Федерации в отношении актов Организации экономического сотрудничества и развития. При этом если Российская Федерация готова взять на себя определенные обязательства с оговорками, данные оговорки обосновываются в меморандуме. Если документ для России неприемлем в целом, то в меморандуме должны быть объяснены причины отказа принять данный документ. В соответствии с пунктом 20 Дорожной карты, решения, рекомендации и иные документы ОЭСР могут быть указаны в меморандуме как принятые, даже если действующее национальное законодательство им не соответствует, при условии, что Российская Федерация в разумный срок, который указан в меморандуме, внесет необходимые изменения в нормативно-правовые акты.

Начальный меморандум был представлен Генеральному секретарю ОЭСР в 2011 г. В документе указывалось, в какой степени юридические или политические обязательства в области охраны окружающей среды по каждому нормативному акту ОЭСР являются для России приемлемыми. Была также дана оценка совместимости ее законодательства и политики с этими обязательствами.

Заявленная Российской Федерацией в начальном меморандуме позиция в отношении нормативно-правовой базы ОЭСР рассматривается органами ОЭСР в рамках своей компетенции, в том числе определяется адекватность осуществляемой Российской Федерацией политики с учетом экономической и социальной ситуации в стране. Каждый орган предоставит Совету ОЭСР свое официальное мнение относительно готовности и возможности Российской Федерации принять на себя связанные с членством обязательства в соответствующей области. Раздел меморандума, посвященный регулированию в области охраны окружающей среды и управлению отходами, рассматривает Комитет по политике в области охраны окружающей среды ОЭСР.

Обобщая положения Дорожной карты можно выявить следующие направления модернизации российского экологического законодательства:

- в области обращения с отходами;
- по реализации принципа «загрязнитель платит» и использованию экономических инструментов в экологической политике;
- в сфере обеспечения экологической и промышленной безопасности;
- в области мониторинга окружающей среды и обеспечения доступа к экологической информации.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации в 2011 г. разработало предложения в план действий по имплементации в российское законодательство решений и рекомендаций ОЭСР. Руководствуясь данным планом, в 2011–2012 гг. Минприроды России разработало значительное число проектов федеральных законов «экологического» содержания, некоторые из них приняты и вступили в силу.

В соответствии с требованиями Дорожной карты и плана действий по имплементации в российское законодательство решений и рекомендаций ОЭСР, в российское законодательство в области обращения с отходами должны быть включены положения, обеспечивающие:

– сокращение производства опасных и других отходов и наличие соответствующих установок для их утилизации экологически обоснованным образом в соответствии с Базельской конвенцией 1989 г.;

– сокращение вывоза всех видов отходов с целью окончательной утилизации в соответствии с экологически обоснованной и эффективной практикой;

– возможность торговли отходами в виде материалов и продукции с истекшим сроком эксплуатации, предназначенных для экономически эффективных и экологически обоснованных операций по их переработке на территории стран-участников ОЭСР.

Необходимо отметить, что в Приложении А5 к Дорожной карте об основных направлениях экологической политики, главный акцент определен по проблеме обращения с отходами производства и потребления.

В частности, перечислены документы ОЭСР, подлежащие имплементации в российское законодательство, к которым относятся:

– Решение Совета ОЭСР о контроле за трансграничными перевозками отходов, предназначенных для последующей переработки [документ Совета ОЭСР С(2001)107/FINAL];

– Рекомендация по утилизации отходов экологически обоснованным образом [документ Совета ОЭСР С(2004)100];

– Рекомендация по всеобъемлющей политике в сфере утилизации отходов [документ Совета ОЭСР С(76)155].

Трансформация международно-правовых норм вышеуказанных рекомендаций в национальный закон об отходах коснулась прежде всего реализации требований по утилизации отходов экологически обоснованным образом. Так, Федеральным законом от 28 июля 2012 года № 128-ФЗ закон «Об отходах производства и потребления» был дополнен статьей 24.1, в соответствии с которой на импортеров и производителей транспортных средств возлагается обязанность по уплате утилизационного сбора в целях обеспечения экологической безопасности.

Отдельного внимания заслуживает процесс имплементации требований ОЭСР о расширенной ответственности производителей, содержащихся в Рекомендации по всеобъемлющей политике в сфере утилизации отходов [документ Совета ОЭСР С(76)155].

Принцип ответственности производителя базируется на принципе «загрязнитель платит» и устанавливает физическую и финансовую ответственность производителя за весь жизненный цикл товара и его упаковки даже после окончания их использования потребителем. Таким образом, бремя затрат по переработке и утилизации продукции перекладывается на производителя, что служит своеобразным стимулом для разработки товаров, которые могут быть подвергнуты повторному использованию.

Требования об ответственности производителя были включены в проект федерального закона № 584399-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стиму-

лирования деятельности области обращения с отходами» (данный проект принят Государственной Думой во втором чтении). В соответствии с положениями рассматриваемого законопроекта, производители и импортеры, соответственно, производимых и ввозимых товаров, после утраты их потребительских свойств, будут обязаны обеспечить их использование или утилизацию экологически безопасным способом. Механизм реализации указанных положений законопроекта на сегодняшний день недостаточно ясен, поскольку в случае принятия законопроекта, вопросы, касающиеся возможности уплаты сбора в качестве способа выполнения принципа ответственности производителя, а также утверждения нормативов использования (утилизации) товаров после утраты ими своих потребительских свойств и порядок их использования, должны быть урегулированы подзаконными нормативно-правовыми актами Правительства Российской Федерации.

В качестве направления модернизации российского экологического законодательства в Дорожной карте указана реализация принципа «загрязнитель платит» и использование экономических инструментов в экологической политике.

Содержащийся как в международных договорах, так и во внутригосударственном законодательстве принцип «загрязнитель платит», впервые был закреплен в Рекомендации Совета ОЭСР в 1972 г. как основа будущей экологической политики экономически развитых стран.

Для повышения эффективности реализации данного принципа в 2009 г. к заседанию Специальной рабочей группы по реализации ПДОС в Кишиневе был подготовлен документ «Экологическая ответственность за причинение ущерба природным ресурсам в странах ОЭСР: концепция и ключевые подходы».

В данном документе содержалось понятие и основные принципы экологической ответственности в странах ОЭСР, а также была заложена основа для сравнительного анализа режимов экологической ответственности в странах ОЭСР и странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Основной целью документа было стимулирование дискуссии должностных лиц и экспертов стран ВЕКЦА о приоритетах реформы норм об ответственности за экологический ущерб в этих странах.

Основой концепции явилось применение дифференцированных подходов к изучению, регулированию и порядку возмещения будущих (прогнозируемых), текущих (фактических) и прошлых экологических ущербов с целью повышения эффективности экологической ответственности.

Во многом данный подход основан на положениях Директивы 2004/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде (далее – Директива 2004 г.).

Названная Директива в отличие, например, от статьи российского законодательства предусматривает не гражданско-правовые, а административные механизмы по предотвращению и устранению экологического

ущерба. Указанные меры природопользователь принимает либо добровольно, либо по решению компетентного государственного органа.

В целях реализации рассматриваемой концепции Министерством природы России был подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)», в котором предлагалось изменение сложившихся в нашей стране подходов к возмещению вреда, в том числе прошлого экологического вреда (законопроект до настоящего времени не принят).

По примеру некоторых европейских стран [4] в законопроекте наряду с возможностью возмещения экологического вреда в гражданско-правовом порядке предусматривается административный механизм возмещения вреда, причиненного окружающей среде прошлой хозяйственной деятельностью в случаях, когда виновник причинения вреда не может быть установлен либо не может быть привлечен к ответственности. Кроме того, законопроект устанавливает приоритет возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в натуральной форме, путем принятия восстановительных мер ответственным лицом, либо возмещение виновной стороной затрат на устранение загрязнения, понесенных государством.

Помимо рассмотренных выше вопросов повышения эффективности юридической ответственности, в Дорожной карте и плане действий по имплементации в российское законодательство решений и рекомендаций ОЭСР указаны следующие направления модернизации экологического законодательства в сфере использования экономических инструментов в экологической политике:

- внедрение механизмов предотвращения загрязнения окружающей среды;
- осуществление государственных закупок с учетом экологических требований;
- внедрение передовой практики осуществления государственных экологических расходов;
- экономическое стимулирование хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий;
- совершенствование регулирования вопросов платы за негативное воздействие на окружающую среду.

В области мониторинга окружающей среды и обеспечения доступа к экологической информации основные направления преобразований касаются ратификации конвенций «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция), «Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо)» и создания единого общедоступного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, включающего данные производственного мониторинга (контроля).

С 1 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 331-ФЗ (далее – Закон № 331-ФЗ) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты», в котором предусмотрено внесение значительных корректив в систему осуществления экологического мониторинга [5]. В соответствии с данными изменениями создается государственный фонд данных, который является федеральной информационной системой, обеспечивающей сбор, обработку, анализ данных, включающей в себя не только информацию, полученную в результате государственного экологического мониторинга, но также и результаты производственного контроля в области охраны окружающей среды, государственного экологического надзора, сведения государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

В качестве законодательной новеллы можно рассматривать положение Закона № 331-ФЗ об обмене информацией в рамках единой системы государственного экологического мониторинга, а также о предоставлении ее органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам *на безвозмездной основе*.

Тем не менее вышеуказанные нормы федеральные службы в полном объеме не выполняют. Основной проблемой является отсутствие механизма реализации этих норм: в соответствии с рассматриваемым Законом № 331-ФЗ, порядок создания и эксплуатации государственного фонда данных, перечень видов включаемой в него информации, условия ее предоставления, а также порядок обмена такой информацией должен устанавливаться Правительством Российской Федерации. Данный документ до сих пор не принят, а ранее действующие нормативные акты Правительства РФ, закрепляющие, например, платность предоставления информации о состоянии окружающей среды [6], формально не отменены, что делает неэффективными законодательные положения.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо констатировать, что у России имеется заинтересованность в присоединении к Организации экономического сотрудничества и развития, поскольку членство в ОЭСР является инструментом дальнейшей интеграции в мировое сообщество и ускорения экономического роста. В свою очередь, условия вступления России в ОЭСР должны послужить своеобразным стимулом реформирования государственного экологического законодательства с целью его соответствия международным стандартам и передовой практике.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Дорожная карта вступления России в OECD [Электронный ресурс]. URL: <http://oecd.ru/roadmap.html> (дата обращения: 26.06.2013).
2. *Копылов М.Н.* Экологическая альтернатива и право развития // Рос. ежегодник междунар. права. СПб. : СКФ «Россия-Нева», 1999. С. 355-359.

3. Мельников В.В. Условия и процедуры присоединения государств к ВТО // Актуальные проблемы современного международного права : материалы межвуз. науч.-практ. конф., Москва, 17 апр. 2006 г. М. : Рос. ун-т дружбы народов, 2006. С. 294-298.

4. Закон Республики Польша от 13 апреля 2007 года «О предотвращении и устранении экологического ущерба» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/50247963.pdf> (дата обращения: 21.05.2013).

5. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 331-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты”» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48. Ст. 6732.

6. Постановление Правительства РФ от 15 ноября 1997 года № 1425 «Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1997. № 47. Ст. 5410.

Материал поступил в редколлегию 04.07.2013 г.

Alena V. Kodolova, Candidate of Law, researcher, Saint-Petersburg Scientific Center of Ecological Safety, Russian Academy of Sciences, Saint-Petersburg.
E-mail: Alena_Kodolova@mail.ru

Aleksandra B. Manvelova, researcher, Saint-Petersburg Scientific Center of Ecological Safety, Russian Academy of Sciences, Saint-Petersburg.
E-mail: abmanvelova@mail.ru

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF OECD DECISIONS AND RECOMMENDATIONS INTO ENVIRONMENTAL PROTECTION LEGISLATION OF RUSSIA

Abstract: Among priorities of international policy of the Russian Federation is the entry into Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). The condition of the entry is the implementation of OECD decisions and recommendations into Russian legislation. Decisions and recommendations of OECD concerning environmental protection and ensuring ecological safety deserve special attention. OECD requirements concerning the need to change several Russian normative legal acts are contained in the «Road map» for the entry of the Russian Federation into OECD Convention, which was accepted on November, 30, 2007 by 1163 session of OECD Council. The main directions of modernization of ecological legislation are the following: waste management, polluter pays principle, environmental monitoring, ecological information, ecological safety of industrial activity. OECD requirements' concerning modification of Russian normative legal acts actually stimulates the reforming of ecological legislation in our country.

Keywords: organization for Economic Co-operation and Development (OECD), environmental legislation, ecological safety, waste management, polluter pays principle, environmental monitoring, ecological information.

*The transliteration of the list of literature
(from the cirillic to the latin symbols) is submitted below*

BIBLIOGRAFICHESKIJ SPISOK

1. Dorozhnaja karta vstuplenija Rossii v OECD [Elektronnyj resurs]. URL: <http://oecd.ru/roadmap.html> (data obrashhenija: 26.06.2013).

2. Kopylov M.N. Jekologicheskaja alternativa i pravo razvitija // Ros. ezhegodnik mezhdunar. prava. SPb. : SKF «Rossija-Neva», 1999. S. 355-359.

Кодолова А.В., Манвелова А.Б. Проблемы имплементации в российское законодательство нормативно-правовых актов ОЭСР в области охраны окружающей среды

3. *Mel'nikov V.V.* Uslovija i procedury prisoedinenija gosudarstv k VTO // Aktual'nye problemy sovremenного mezhdunarodного prava : materialy mezhvuz. nauch.-prakt. konf., Moskva, 17 apr. 2006 g. M. : Ros. un-t družby narodov, 2006. S. 294-298.

4. Zakon Respubliki Pol'sha ot 13 aprelja 2007 goda «O predotvrashhenii i ustranении jekologičeskogo ushherba» [Jelektronnyj resurs]. URL:

<http://www.oecd.org/env/outreach/50247963.pdf> (data obrashhenija: 21.05.2013).

5. Federal'nyj zakon ot 21 nojabrja 2011 goda № 331-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon “Ob ohrane okružhajushhej sredy» i otdel'nye zakonodatel'nye akty”» // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2011. № 48. St. 6732.

6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15 nojabrja 1997 goda № 1425 «Ob informacionnyh uslugah v oblasti gidrometeorologii i monitoringa zagrjaznenija okružhajushhej prirodnoj sredy» // Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1997. № 47. St. 5410.