

УДК 341.24:349.6:628.4

Правоприменение норм Базельской конвенции 1989 г. в рамках реализации международной инициативы «Зеленая таможня»

Роговец К.Н.

Белорусский государственный университет

В последние годы внимание, уделяемое экологически безопасному обращению с опасными отходами, усилилось, что привело к повышению роли таможенных органов при осуществлении контроля трансграничных перевозок данной категории товаров и потребовало от Таможенной службы Республики Беларусь принятия своевременных мер, направленных на четкое и неукоснительное соблюдение лицами положений Базельской конвенции о контроле трансграничной перевозки отходов.

Цель статьи – теоретико-правовой анализ ключевых положений Базельской конвенции о контроле трансграничной перевозки отходов.

Материал и методы. Материалом исследования послужила теоретическая и практическая правовая база в области трансграничных перевозок опасных отходов. Основными методами являются сравнение правовых норм на национальном и зарубежном уровне, а также метод анализа национальных правовых норм, на базе которых осуществляется обращение с опасными отходами.

Результаты и их обсуждение. На основе рассмотренных положений международного законодательства в области обращения с опасными отходами аргументируется необходимость непрерывного обучения сотрудников таможенных органов навыкам и умениям в распознавании потенциально опасных грузов, содержащих ограниченные или запрещенные к трансграничному перемещению опасные отходы. Делается вывод о том, что ключевую и наиважнейшую роль в деле защиты окружающей среды от негативного воздействия транзитных перевозок опасных отходов, в первую очередь, нелегальных, играют таможенные службы стран по всему миру.

Заключение. Для решения проблемы нелегальных трансграничных перевозок партий опасных отходов необходимо постоянное совершенствование теоретико-правовой и практической базы таможенных органов, равно как и обучение сотрудников таможенных органов навыкам обнаружения грузов, содержащих опасные отходы.

Ключевые слова: Базельская конвенция, Организация Объединенных Наций, транзитные перевозки, опасные отходы.

Enforcement of the Basel Convention of 1989 within the Framework of the Green Customs Initiative

Rogovets K.N.

Belarusian State University

In recent years, the attention paid to environmentally sound management of hazardous waste has increased, which has led to an increase in the role of customs authorities in the control of crossboundary movements of this category of goods and required by the Customs Service of the Republic of Belarus to take timely measures to clear and strict observance of the Basel Convention on the control of crossboundary movements of wastes.

The purpose of the article is the theoretical and legal analysis of the key provisions of the Basel Convention on the control of crossboundary movement of wastes.

Material and methods. The material of the study is a theoretical and practical framework for crossboundary movement of hazardous wastes. The main methods are comparison of legal regulations at the national and the foreign levels, as well as the method of analysis of national legislation, on the basis of which hazardous wastes are managed.

Findings and their discussion. On the basis of the reviewed provisions of international law in the field of hazardous waste management the need for continuous training of customs officers' skills and abilities in the recognition of potentially dangerous goods that contain restricted or prohibited hazardous wastes transfer is justified. The conclusion is that the key and overriding role in protecting the environment from the negative effects of traffic of hazardous wastes belongs to customs services of countries around the world.

Conclusion. To solve the problem of illegal crossboundary transfer of hazardous wastes it is necessary to constantly improve the theoretical and practical legal framework of customs authorities, as well as training of customs officers to detect shipments containing hazardous wastes.

Key words: Basel Convention, United Nations Organization, transit shipment, hazardous wastes.

Для современных международных отношений характерна глобальная политическая и экономическая взаимозависимость. Нынешний миропорядок, давно уже перешагнувший рамки национальных государств, размывает наши старые представления о пространстве и времени, стирает границы государств на пути факторов производства [1, с. 3]. Темпы, с которыми изменяется мир, и сам характер этих изменений создают особые проблемы для современного человека, требующие быстрой структурной адаптации и перестройки сознания. Глобализация, вместе с позитивными моментами, несет с собой и много негативных аспектов. Среди них стоит выделить экологические проблемы: высокий уровень загрязнения биосферы, уничтожение лесов, сокращение видов растений и животных, образование «озоновых дыр» и т.д. [2, с. 51].

Данные проблемы приобрели планетарный, общемировой характер и затрагивают интересы

всего земного сообщества. Для нормализации ситуации необходима разработка глобальных и действенных неотложных мер по защите окружающей среды. Это требует наличия коллективной воли и совместных усилий не только на уровне национальных правительств и региональных объединений. Существенная роль по формированию наднациональных программ и координации действий субъектов международного права в природоохранной сфере возложена на институты Организации Объединенных Наций (далее ООН) и другие международные организации [2, с. 51; 3].

Ярким примером такого межгосударственного сотрудничества в данной области является международная инициатива «Зеленая таможня», реализация которой всецело направлена на разрешение глобальных экологических проблем. Это своего рода международная организационно-правовая площадка для сотрудничества государств и таких влиятельных международных ор-

ганизаций, как Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирная таможенная организация (далее ВТамО) и Международная организация уголовной полиции (Интерпол) по вопросам, связанным с сохранением природного наследия. Причем ВТамО и национальным таможенным администрациям в реализации программы отводится одно из ведущих мест [4, с. 10].

Таможенные органы рассматриваются как ключевое звено в борьбе с нелегальной торговлей и незаконным перемещением объектов и предметов, наносящих ущерб окружающей среде и усугубляющих экологические проблемы. Особое место в работе Инициативы занимает борьба с нелегальным трансграничным перемещением опасных отходов [5].

Цель статьи – теоретико-правовой анализ ключевых положений Базельской конвенции о контроле трансграничной перевозки отходов.

Материал и методы. Материалом исследования послужила теоретическая и практическая правовая база в области трансграничных перевозок опасных отходов. Основными методами являются сравнение правовых норм на национальном и зарубежном уровне, а также метод анализа национальных правовых норм, на базе которых осуществляется обращение с опасными отходами.

Результаты и их обсуждение. Проблема трансграничного перемещения опасных отходов оказалась в центре внимания мировой общественности в 80-е гг. XX столетия, когда резко возрос интерес со стороны нелегальных структур к незаконной транспортировке и захоронению отходов. Ужесточение экологических норм в промышленно развитых странах и, следовательно, значительный рост затрат на удаление отходов привели к появлению торговцев «ядовитым товаром», которые в поисках более дешевых альтернатив стали вывозить опасные отходы в страны Африки, Азии и Восточной Европы [6, с. 1].

В таких государствах понимание важности экологических проблем было менее глубоким, а нормы, регламентирующие порядок обращения с опасными отходами, равно как и инфраструктура, обеспечивающая их реализацию, и вовсе отсутствовали. Попав на территорию страны назначения, партии отходов подвергались бесконтрольному захоронению либо неправильному обращению, что в большинстве случаев приводило к утечке вредных веществ, серьезным экологическим авариям и катастрофам [7, с. 1].

На фоне роста экологического правосознания населения и активизации общественного неприятия в отношении необдуманной политики по уничтожению опасных отходов осуществлялся процесс многосторонних переговоров по выработке эффек-

тивного глобального инструмента урегулирования вопросов трансграничного перемещения и последующей ликвидации опасных отходов.

Организационное заседание Рабочей группы с мандатом на подготовку всемирной конвенции было проведено 27–29 октября 1987 г. в городе Будапеште (Венгрия). В ходе заседания обсуждались общие принципы, которые должны быть включены в документ. Также был рассмотрен первый проект конвенции, подготовленный Секретариатом ЮНЕП.

В общей сложности рабочая группа провела пять сессий в период с февраля 1988 г. по март 1989 г.

Заключительный акт Базельской конференции подписали 105 государств и Европейское экономическое сообщество. Конвенция вступила в силу 5 мая 1992 г. после сдачи на хранение двадцатой ратификационной грамоты, что закреплено в статье 25 Базельской конвенции [9, с. 2]. По состоянию на 31 марта 2011 г. Конвенция ратифицирована 175 государствами [10].

Базельская конвенция о контроле трансграничной перевозки опасных отходов и их удалении (далее Базельская конвенция) является всеобъемлющим природоохранным соглашением, регламентирующим вопросы обращения с опасными и другими отходами. Цель Базельской конвенции – защита жизни и здоровья людей, окружающей среды от неблагоприятных последствий трансграничного перемещения и утилизации опасных отходов.

Конвенция устанавливает глобальную систему контроля трансграничной перевозки отходов, которая включает в себя следующие основные положения:

- импорт, экспорт и транзит отходов разрешается в случае, если все участвующие государства были проинформированы об этом и временно дали свое согласие на такую перевозку;
- перевозки в страны, которые не являются участниками Базельской конвенции, запрещены, за исключением стран, с которыми были заключены двухсторонние или многосторонние соглашения или договоренности, положения которых соответствуют требованиям Базельской конвенции;
- экспортер или государство, в котором были произведены отходы, несет ответственность за соблюдение положений Базельской конвенции и обязано, при необходимости, обеспечить обратное принятие соответствующих отходов [11].

В целом система контроля согласно Базельской конвенции предусматривает следующие этапы:

- а) необходимость уведомления;
- б) процедуру получения предварительного письменного разрешения;

- в) заключение контракта между экспортером и утилизатором;
- г) документирование с уведомлением и документом о перевозке;
- д) страхование или финансовую гарантию;
- е) экологически приемлемое управление (Ecologically sustainable management) опасными отходами.

Для осуществления трансграничной перевозки необходимо уведомить все компетентные органы заинтересованных стран. Уведомление, как правило, охватывает только один вид отходов и может охватывать только одну отправку. Однако уведомление может охватывать и несколько отправок отходов, осуществляемых на протяжении срока не больше года, при условии, что каждая партия отходов имеет одинаковые физические и химические характеристики и будет отгружаться на постоянной основе одному и тому же лицу, отвечающему за удаление отходов, через одни и те же пункты ввоза (вывоза). Перед отправкой отходов производитель и лицо, ответственное за удаление отходов, заключают договор об удалении отходов. Этот договор должен обеспечить удаление экологически безопасным способом. Договор должен также подтверждать, что перевозчик имеет соответствующую лицензию на осуществление операций, предусмотренных договором. После заключения договора производитель и экспортер должны проинформировать компетентный орган страны экспорта о предполагаемой перевозке. Если у компетентного органа нет никаких возражений против этой экспортной операции, то он передает документ об уведомлении компетентному органу страны импорта и компетентным органам всех стран транзита.

Цель процедуры уведомления – представить компетентным органам заинтересованных стран подробную, точную и полную информацию о конкретных отходах, планируемой операции по удалению, а также другие данные, связанные с предполагаемой отправкой.

При получении документа с уведомлением компетентный орган страны импорта должен направить уведомителю письменное согласие или уведомление об отказе (после затребования дополнительных разъяснений, если это необходимо). Процедура получения согласия со стороны компетентных органов стран транзита практически аналогична.

После того как соответствующие компетентные органы установили, что все требования Базельской конвенции соблюдены, и дали свое согласие на осуществление перевозки, компетентный орган страны экспорта может начать оформление и выдачу документа о перевозке,

в котором содержится подробная информация об отправляемом грузе, и дать разрешение на отправку. Документ о перевозке должен все время сопровождать груз, начиная с момента его отправки с места производства отходов и заканчивая моментом его прибытия на место удаления в другой стране.

Не меньшее значение имеют и другие факторы, связанные с реализацией положений Базельской конвенции: развитие национальной системы мониторинга окружающей среды, формирование рынка экологических услуг, внедрение экологического аудита и страхования, а также эффективной нормативной правовой базы экологической безопасности. Необходимо предпринять меры по разработке системы платежей за пользование природными ресурсами, включая методику определения адекватной компенсации ущерба, причиненного природному наследию, что, несомненно, позволит обеспечить защиту от внешних угроз национальной безопасности в экологической сфере [12].

В рамках международной инициативы «Зеленая таможня» ведется дальнейшая законодательная деятельность по разработке дополнительных документов в области регулирования трансграничного перемещения опасных отходов. Тут следует сказать о Базельском протоколе об ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки отходов и их удаления. Данный Протокол устанавливает всеобъемлющий режим определения ответственности и обеспечения быстрой и адекватной компенсации в случае ущерба, нанесенного при перевозке или ликвидации опасных отходов, включая нелегальную перевозку подобных грузов [11].

Заключение. С принятием Базельской конвенции была заложена основа международно-правового регулирования трансграничной перевозки опасных отходов.

Эффективность применения данного универсального международного соглашения во многом зависит от коллективных усилий мирового сообщества. В частности, удивляет позиция отдельных промышленно развитых государств, которые не спешат присоединиться к Конвенции. Необходимо периодически пересматривать положения Базельской конвенции на предмет соответствия их современным реалиям.

ЛИТЕРАТУРА

1. Human development report 1999 [Electronic resource] // Human development reports. – 2011. – Mode of access: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_1999_EN.pdf. – Date of access: 07.11.2012.
2. Алимов, А.А. Вызовы глобализации и формирование международных институтов поддержания окружающей среды и развития / А.А. Алимов, Е.В. Стецко [Текст] // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). – 2010. – № 3. – С. 51–55.

3. Максимова, М.М. Общемировые проблемы. Современные международные отношения: учеб. пособие / М.М. Максимова [Текст]. – М.: РОССПЭН, 1999. – 584 с.
4. Green Customs Guide to Multilateral Environmental Agreements [Electronic resource] // The Green Customs Initiative. – 2011. – Mode of access: http://www.greencustoms.org/reports/guide/Green_Customs_Guide_new.pdf. – Date of access: 04.09.2012.
5. Clark, E. The Green Customs Initiative: Capacity Building for Environmental Security [Electronic resource] / E. Clark // USD Reporting services. – 2009. – Mode of access: <http://www.iisd.ca/mea-l/guestarticle68.html>. – Date of access: 23.08.2012.
6. Peiry, K.K. Basel convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal [Electronic resource] / K.K. Peiry // United Nations Audiovisual Library of International Law. – 2008. – Mode of access: http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/bcctmhd/bcctmhd_e.pdf. – Date of access: 26.11.2012.
7. Базельская конвенция: учеб. пособие по незаконному обороту опасных отходов для таможенных и правоохранительных органов [Электронный ресурс] // Базельская конвенция. – 2011. – Режим доступа: <http://archive.basel.int/meetings/sbc/workdoc/techdocs.html>. – Дата доступа: 04.09.2012.
8. Четвертая Программа по развитию и периодическому обзору права окружающей среды [Электронный ресурс] // United Nations Environment Programme. – 2012. – Режим доступа: www.unep.org/gc/gccs-x/download.asp?ID=778. – Дата доступа: 12.09.2012.
9. Пейр, К.К. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением [Электронный ресурс] / К.К. Пейр // United Nations Audiovisual Library of International Law. – 2008. – Режим доступа: untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/bcctmhd/bcctmhd_r.pdf. – Дата доступа: 24.11.2012.
10. Протокол об ответственности и компенсации за ущерб, причиненный в результате трансграничной перевозки опасных отходов и их удаления [Электронный ресурс] // Базельская конвенция. – 2011. – Режим доступа: <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-r.pdf>. – Дата доступа: 10.11.2012.
11. Федотов, О.В. Трансграничное перемещение отходов [Электронный ресурс] / О.В. Федотов // Консультант Плюс. Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
12. Патара, В.М. Противодействие незаконному обороту отходов и другим трансграничным экологическим правонарушениям [Электронный ресурс] / В.М. Патара // Консультант Плюс. Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Поступила в редакцию 23.02.2017 г.