

2

Базельской конвенции

РУКОВОДСТВО ПО РАЗРАБОТКЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ БАЗ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ

ООН 
программа по
окружающей среде


Базельской конвенции



2

Базельской конвенции

РУКОВОДСТВО ПО РАЗРАБОТКЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ БАЗ ДЛЯ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ

© Секретариат Базельской конвенции, декабрь 2019 год

Данная публикация может быть воспроизведена частично или целиком, в любой форме для образовательных и некоммерческих целей без специального разрешения обладателя авторских прав. т.е. СБК, при условии ссылки на данный источник. СБК будет признателен за получение копии любой публикации, использующей данную публикацию в качестве источника.

Воспроизведение материалов, содержащихся в данной публикации, для перепродажи или других коммерческих целей без получения письменного согласия СБК запрещается.

Оговорка

Варианты текста данного буклета официально не были отредактированы и преследуют только информационные цели. Он не заменяет собой официальный текст решения, принятого конференцией Сторон Базельской конвенции. В случае ошибки, упущения, прерывания, удаления, дефектов, изменения их содержания и каких-либо расхождений между документами, включенными в настоящий буклет, с одной стороны, и официальным текстом решения, с другой стороны, последний будет иметь преимущественную силу.

Секретариат Базельской конвенции (СБК), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Организация Объединенных Наций (ООН) не берут на себя ответственность за точность или полноту содержания и не подлежат ответственности за какие-либо убытки или ущерб, вызванные прямо или косвенно использованием содержания настоящей публикации или доверием ее содержанию.

Обозначения, используемые в настоящем издании, и изложение содержания не подразумевают выражения со стороны СБК, ЮНЕП или ООН какого бы то ни было мнения в отношении геополитической ситуации или правового статуса той или иной страны, территории, города или зоны, или же их законных представителей, равно как и делимитации их границ или разграничительных линий

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

Предлагаем Вашему вниманию **второй выпуск Технического сборника** Секретариата Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций. Запущенная в 2019 году инициатива Технического сборника предлагает Вам авторитетный обзор документов, принятых соответствующими Конференциями Сторон Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле и Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях.

Руководство по разработке национальных нормативно-правовых баз для осуществления Базельской конвенции представляет собой комплексный руководящий документ, призванный помочь Сторонам обеспечить себе наличие адекватной законодательной базы для осуществления Конвенции. Стороны Конвенции берут на себя обязательство в соответствии с пунктом 4 Стать 4 Конвенции «принимать надлежащие правовые, административные и другие меры для выполнения и соблюдения положений настоящей Конвенции, включая меры с целью предотвращения поведения, противоречащего Конвенции, и наказания за него». Соблюдение данного требования является предпосылкой для Сторон с тем, чтобы иметь возможность выполнять все свои обязательства в рамках Конвенции. Однако результаты работы Комитета осуществления и соблюдения свидетельствуют о том, что многим Сторонам может это не удаваться в полной мере, следовательно тормозя тем самым достижение целей Конвенции. Руководство, разработанное Комитетом осуществления и соблюдения, – это руководящий документ, к которому могут обратиться Стороны в помощь для разработки нового законодательства или для пересмотра уже существующего. Здесь детально рассматриваются как процесс разработки проекта законодательства и содержания законодательных положений, включая через предоставление примеров, используя которые можно транспонировать положения Конвенции в национальное законодательство, так и реальные примеры законодательства Сторон, где были осуществлены отдельные положения Конвенции. Другие руководящие документы, призванные помочь в разработке законодательной базы для осуществления Базельской конвенции, можно найти на веб-сайте Конвенции по ссылке: <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/LegalFrameworks/Tools/tabid/2750/Default.aspx>, а с информацией о масштабной проделанной работе Комитетом осуществления и соблюдения по данному вопросу можно ознакомиться здесь: <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/GeneralIssuesActivities/Activities201819/Insurance,bondandguarantee/tabid/6123/Default.aspx>



Рольф Пайет
Исполнительный секретарь Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	7
ВВЕДЕНИЕ	9
1. ПОДГОТОВКА ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТА.....	10
1.1 ВКЛЮЧЕНИЕ БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	10
1.1.1 МЕТОДЫ ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЯ.....	10
1.1.2 МЕТОДИКИ РЕАЛИЗАЦИИ ДОГОВОРНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ.....	10
1.1.3 СЛУЧАЙ БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ	12
1.2 ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОДХОДЯЩИХ МЕР РЕАЛИЗАЦИИ.....	13
1.2.1 РЕАЛИЗАЦИЯ ПОСРЕДСТВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	13
1.2.3 РЕАЛИЗАЦИЯ НЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ МЕРАМИ	14
1.3 СООТВЕТСТВУЮЩИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ БАЗЫ И ПОЛИТИКА.....	15
1.3.1 ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ОБЗОР СООТВЕТСТВУЮЩЕГО НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	15
1.3.2 ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ МЕР, КАСАЮЩИХСЯ СИНЕРГИИ.....	16
1.4 ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН В ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТА.....	17
1.4.1 ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	17
1.4.2 МЕЖВЕДОМСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	17
1.4.3 КОНСУЛЬТАЦИИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН	16
2. ПОДГОТОВКА ПРОЕКТА ВЫПОЛНЯЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	19
2.1 ЦЕЛЬ	19
2.2 СФЕРА ДЕЙСТВИЯ	21
2.3 ОПРЕДЕЛЕНИЯ	25
2.4 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА.....	27
2.5 ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТХОДОВ	29
2.6 ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ	30
2.6.1 ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ.....	30
2.6.2 ПРОЦЕДУРА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ОБОСНОВАННОГО СОГЛАСИЯ.....	33
2.7 НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ.....	41
2.8 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ	43
2.9 ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ	44
2.9.1 ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ С СЕКРЕТАРИАТОМ	44
2.9.2 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОТЧЕТНОСТЬ	45
2.9.3 МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	46
3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ И ВЫПОЛНЕНИЯ.....	47

ПРЕДИСЛОВИЕ

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базельская конвенция / Конвенция) была принята в 1989 году и вступила в силу 5 мая 1992 году. По состоянию на октябрь 2018 года, Сторонами Конвенции были 185 государств и Европейский Союз. Конвенция предназначена для защиты здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных воздействий в результате регулирования и удаления опасных отходов и других отходов, включая путем установления процедуры предварительного обоснованного согласия для контроля трансграничных перевозок таких отходов.

Этот руководящий документ был подготовлен с целью оказания поддержки Сторонам, которым требуется помощь в транспонировании положений Базельской конвенции в их национальные нормативно-правовые базы. Данный руководящий документ не носит юридически обязывающий характер и никоим образом не заменяет собой или иным образом оказывает отрицательное воздействие на правомочность каждой из Сторон толковать Базельскую конвенцию и реализовывать ее на национальном уровне в соответствии с собственными правилами, методами и национальными условиями.

Подготовка данного руководящего документа была инициирована в рамках рабочей программы 2016-2017 гг. Комитета по управлению механизмом для способствования продвижению выполнения и соблюдения (здесь и далее именуемого Комитет по выполнению и соблюдению/Комитет), и в соответствии с этим Конференция Сторон обратилась к Комитету с просьбой, помимо других вопросов, улучшить выполнение и соблюдение согласно пункту 4 Статьи 4 и пункта 5 Статьи 9 Конвенции посредством рассмотрения дополнительных мер для поддержки выполнения и соблюдения этих положений. В пункте 4 Статьи 4 говорится, что «каждая Сторона принимает надлежащие правовые, административные и другие меры для выполнения и соблюдения положений настоящей Конвенции, включая меры с целью предотвращения поведения, противоречащего Конвенции, и наказания за него». Пункт 5 Статьи 9 постановляет: «Каждая Сторона принимает соответствующее национальное/ внутреннее законодательство с целью предотвращения незаконного оборота и наказания за него. Стороны сотрудничают между собой в целях достижения целей настоящей Статьи».

На своем двенадцатом совещании Комитет по выполнению и соблюдению рассмотрел доклад о дополнительных мерах для улучшения выполнения и соблюдения вышеуказанных положений, включая образцы проекта транспонирования положений Базельской конвенции в национальное законодательство.¹ Исходя из этого доклада Комитет обратился к Секретариату с просьбой начать разработку всеобъемлющего Руководства по разработке национальных нормативно-правовых баз для выполнения Базельской конвенции, опираясь на и интегрируя существующие руководящие принципы и материалы, а также пересмотреть примеры проекта по транспонированию, принимая во внимание комментарии от Комитета, полученный опыт в результате использования проекта Сторонами, обеспокоенными подачей отчетности,² а также мер Секретариата по технической помощи.

На своем тринадцатом совещании Конференция Сторон призвала Стороны предоставить комментарии касательно первой версии проекта данного руководства.³ Подготовка окончательного варианта этого руководства была проведена в рамках рабочей программы Комитета на 2018-2019 гг., с учетом полученных комментариев.⁴ Она была утверждена Конференцией Сторон на ее четырнадцатом совещании решением БК-14/15.

Разработка данного руководства стала возможной благодаря финансовой поддержке, оказанной Европейским Союзом и Норвегией.

¹ См. документ UNEP/CHW/CC.12/9, приложение.

² С января 2018 года Комитет оказал помощь восьми Сторонам в отношении разработки национального законодательства для реализации Базельской конвенции: Бутану, Кабо-Верде, Центральноафриканской Республике, Эритрее, Гвинее-Бисау, Либерии, Свазиленду и Того. См.: <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/SpecificSubmissionsActivities/tabid/2310/Default.aspx>.

³ См. Решение БК-13/9. Проект доступен в Приложении I документа UNEP/CHW.13/INF/27.

⁴ Эти комментарии доступны по ссылке: <http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/GeneralIssuesActivities/Activities201819/Nationallegislation/tabid/6141/Default.aspx>.

ВВЕДЕНИЕ

1. Руководство по разработке национальных нормативно-правовых баз для выполнения Базельской конвенции предоставляет Сторонам руководящие принципы по транспонированию положений Базельской конвенции в их национальные нормативно-правовые базы. Оно может послужить в качестве справочного документа любой Стороне или будущей Стороне Базельской конвенции, которая столкнется с трудностями в разработке проекта законодательства, выполняющего Конвенцию, в частности тем Сторонам, у которых соответствующее законодательство имеется в ограниченном объеме или отсутствует. В руководстве также приводится информация и примеры, представляющие интерес для Сторон, которые пересматривают свое законодательство, исполняющее Базельскую конвенцию. Оно в первую очередь предназначено для составителей проектов правовых документов и других лиц, которые принимают участие в процессе разработки проектов.

2. В целях этого руководства, термин «реализация» помимо прочего будет означать все соответствующие законы, положения, регуляторные документы и другие меры и инициативы, которые утверждают или принимают договаривающиеся Стороны в целях выполнения своих обязательств в рамках многосторонних природоохранных соглашений (МПС).⁵ Он включает в себя как юридически обязывающие, так и другие меры реализации. Отсылки к «законодательству» или «нормативно-правовым базам» включают в себя законодательства, положения или другие типы документов, которые несут юридически обязывающий характер.

3. Данное руководство основывается на существующих руководящих принципах в рамках Базельской конвенции, и дополняет собой существующие руководящие принципы тем, что сосредоточивается на конкретных сложностях, связанных с разработкой проектов законодательства для выполнения Базельской конвенции. К соответствующим материалам руководящих принципов относятся:

- (a) *Руководство по осуществлению Базельской конвенции (Руководство по реализации), включая Контрольный список для законодателя*,⁶ утвержденный Конференцией Сторон на ее двенадцатом совещании. Руководство было разработано в помощь Сторонам и другим лицам для понимания их обязательств в рамках Базельской конвенции, а также, в том, что касается контрольного списка, для оказания помощи Сторонам в проведении оценки законодательства по отходам в части их соответствия обязательствам, изложенным в Базельской конвенции.
- (b) *Руководство к Системе Контроля*,⁷ утвержденное Конференцией Сторон на ее двенадцатом совещании. Данное руководство являет собой практические руководящие принципы для применения любым лицом, занятым трансграничными перевозками опасных отходов или других отходов, включая графические иллюстрации процедуры предварительного обоснованного согласия.
- (c) *Сборник национальных законов*,⁸ в который входят национальные законы и положения, предоставленные Сторонами в ответ на призыв Конференции Сторон к подаче текстов национальных законодательств и других регуляторных мер, утвержденных в целях выполнения и соблюдения положений Базельской конвенции;
- (d) *Глоссарий терминов*,⁹ утвержденный Конференцией Сторон на ее тринадцатом совещании. Его целью является разъяснение отдельных терминов, в частности в отношении различия между отходами и продуктами, которые отходами не являются, с тем, чтобы улучшить реализацию Конвенции и применение технических руководящих принципов, а также руководящих документов, разработанных в рамках Конвенции. В него входят определения терминов и дальнейшие пояснения.

4. Важно отметить, что надлежащее понимание положений Базельской конвенции является предпосылкой разработки проекта законодательства для выполнения Конвенции. Вышеуказанное Руководство по реализации и Руководство к Системе контроля содержат детальные пояснения различных положений Базельской конвенции, включая процедуры контроля трансграничных перевозок опасных и других отходов, предусмотренные Базельской конвенцией. Таким образом, внимание читателя направлено на эти ресурсы.

5. Данное руководство призвано быть универсальным с тем, чтобы соответствовать ряду существующих правовых подходов и традиций. Целью является не предоставление многоцелевой модели национального законодательства для регулирования отходов, а скорее акцент сделан на основополагающие элементы, которые должны найти свое отражение в законодательстве по выполнению Базельской конвенции. Сторонам настоятельно рекомендуется подстроить свои меры по реализации к национальным условиям, традициям и приоритетам. Руководство содержит практические примеры того, как различные Стороны, включая Стороны, которым была оказана помощь Комитетом по выполнению и соблюдению (например, Бутану, Кабо-Верде, Того и Свазиленду), приступили к разработке законодательства по выполнению Конвенции.

6. Руководство состоит из трех разделов: подготовка процесса разработки проекта; разработка проекта законодательства по выполнению Конвенции; и обеспечение эффективной реализации и выполнения.

⁵ Это определение взято из Руководства UNEP по выполнению и обеспечению выполнения многосторонних природоохранных соглашений. См. http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf, стр. 59

⁶ Руководство по осуществлению Базельской конвенции (2015г.), можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

⁷ Руководство к Системе Контроля (2015г.) можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

⁸ Сборник национальных законов можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Countries/NationalLegislation/tabid/1420/Default.aspx>.

⁹ Глоссарий терминов можно найти в документе UNEP/CHW.13/4/Add.2, Приложение.

1. ПОДГОТОВКА ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТА

7. Процесс разработки проекта законодательства обычно начинается с выдачи инструкции по разработке проекта. Прежде чем начинать сам процесс разработки проекта правового текста, процесс разработки проекта должен быть надлежащим образом подготовлен. Тщательная подготовка с помощью Руководства по реализации и Контрольного списка для Законодателя поможет обеспечить точное транспонирование договорных положений мерами по реализации Базельской конвенции в национальное законодательство, включая эффективное решение возможных пробелов в текущем законодательстве по регулированию отходов и изменение тех положений, которые могут противоречить Базельской конвенции, если это необходимо. Данный раздел содержит руководящие принципы о том, как подготовить процесс разработки проекта. В нем предлагается подход из четырех шагов:

- (a) Определить положения Базельской конвенции, которые должны быть включены и уточнены в национальном законодательстве;
- (b) Определить подходящее сочетание различных мер по реализации;
- (c) Включить меры по реализации в национальную нормативно-правовую базу по регулированию отходов;
- (d) Предусмотреть участие соответствующих сторон.

1.1 ВКЛЮЧЕНИЕ БАЗЕЛЬСКОЙ КОНВЕНЦИИ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

8. Первый шаг в подготовке процесса разработки проекта состоит из определения необходимого процесса для Базельской конвенции в целях применения на уровне государства. Этот процесс отличается в странах с так называемым *монистическим* правовым режимом и странах с *дуалистическим* правовым режимом. Тем не менее, в целях выполнения Конвенции в полном объеме на национальном уровне, и монистическим, и дуалистическим Государствам необходимо определить хотя бы некоторые ее положения на национальном уровне. В этой главе приводится обзор различных методов и методик для включения договорных обязательств, а также представлены руководящие принципы для выбора подходящей методики реализации Базельской конвенции.

1.1.1 Методы для включения соглашения

9. Согласно Базельской конвенции Государства и организации, занимающиеся политической и/или экономической интеграцией, могут выразить свое согласие взять на себя соответствующие обязательства.¹⁰ После выражения своего согласия взять на себя соответствующие обязательства Конвенции и после ее вступления в силу, Стороны будут нести ответственность за введение Конвенции в действие на уровне государства.

10. Масштаб, в пределах которого положения Базельской конвенции необходимо транспонировать в национальное законодательство для придания ей полной юридической силы, зависит от индивидуальных методов каждой страны, применяемых для выполнения договорных обязательств, а соответствующие правила часто носят конституционный характер. В некоторых странах соглашения могут быть переданы национальному законодательному органу для включения в национальный правовой режим до того, как они вступят в силу в соответствии с национальным законодательством. Эти страны обычно называют странами с дуалистической системой права. Например, дуалистический правовой режим существует в Свазиленде. В странах с так называемым монистическим правовым режимом, соглашения находят свое применение непосредственно на уровне государства при их вступлении в силу в такой стране, например, посредством ратификации, без какой-либо необходимости получения предварительного утверждения или транспонирования национальным законодательным органом. Например, и в Того, и в Бутане монистический правовой режим.

11. Ознакомление с национальными положениями и правовой практикой в отношении статуса договорных положений в национальном законодательстве является очень важным для органов, разрабатывающих проекты, поскольку им необходимо понимать юридическое значение Базельской конвенции в национальном законодательстве при ее вступлении в силу в стране.

1.1.2 Методики реализации договорных положений

12. Соглашения весьма отличаются своим уровнем конкретности. Некоторые договорные права и обязательства очень детальны, в то время как другие – допускают внесение изменений согласно своей формулировке, что дает Сторонам гибкость в том, как их реализовывать на национальном уровне. Учитывая это различие, многие страны, в целях их

¹⁰ Статья 22 (1) и Статья 23 (1) Базельской конвенции. Для получения руководящих принципов о том, как выражать согласие на то чтобы быть связанным Конвенцией, смотрите Руководство по международным соглашениям Организации Объединенных Наций, которое можно найти по адресу: <https://treaties.un.org/doc/source/publications/TNB/English.pdf>.

исполнения на национальном уровне, различают договорные обязательства, обладающие исполнительной силой сами по себе, и те, которые такой силой не обладают. Договорные обязательства обладают исполнительной силой в том значении, что как только соглашение будет включено на национальном уровне, их не нужно дополнять другими мерами: их формулировка изложена достаточно ясно и точно для того, чтобы органы власти и суды могли их применять незамедлительно. Напротив, договорные обязательства не обладают исполнительной силой, если они требуют дальнейшего уточнения посредством законодательных или административных мер с тем, чтобы стать полностью функциональными и применимыми на национальном уровне. Конкретные критерии для принятия решения о том, обладают ли договорные нормы исполнительной силой, варьируются от страны к стране.

13. В дуалистических странах, соглашения обычно могут быть включены либо путем отсылки, либо транспонированием. Включение путем отсылки означает, что текст Конвенции представлен в качестве приложения к короткому законодательному акту, обеспечивающему включение соглашения без корректировки или дополнения текста соглашения. Включение транспонированием означает, что текст соглашения скорректирован и дополнен для соответствия национальному контексту, что может повлечь за собой внесение изменений в различные национальные законы. Те соглашения или договорные нормы, которые слишком расплывчато изложены для того, чтобы их можно было непосредственно применять на национальном уровне, обычно реализуются транспонированием. Это дает возможность законодателю доработать договорные положения и сделать их функциональными на национальном уровне. Корректировки или доработки договорных положений не могут противоречить самому соглашению.

Пример — Применимость договорных положений в монистических и дуалистических странах

Швейцария является страной с монистическим правовым режимом. Соответственно, договорные обязательства могут получить законную силу вместе с вступлением в силу соглашения для страны, например, после ратификации соглашения. Однако, это не означает, что все договорные нормы будут непосредственно применимы на национальном уровне, другими словами, что они обладают исполнительной силой. Считается, что договорная норма обладает исполнительной силой, если она была подготовлена с целью ее непосредственного применения государственными органами власти, и если ее содержание достаточно точное и ясное для этой цели. Обладающие исполнительной силой договорные положения, в сравнении с теми, которые такой силы не имеют, могут быть непосредственно обязывающими для частных сторон.

Германия соблюдает дуалистическую традицию права. В целом, международные соглашения необходимо транспонировать в национальный правовой режим федеральным законом (см. Статью 59 (2) Конституции Германии). Только после того, как соглашение будет транспонировано в национальное законодательство, правовая система Германии признает различие между договорными положениями с исполнительной силой и без таковой. Обладающие исполнительной силой договорные положения не требуют дальнейшего уточнения законов в дополнение к формальному транспонирующему закону, поскольку содержание обязательств может непосредственно применяться наряду с транспонирующим законодательным актом. Немецкие суды рассматривают договорное положение, как не имеющее исполнительной силы в случаях, когда в соглашении явно исключается непосредственное применение, когда в нем указывается необходимость дальнейшего исполнения государствами-участниками, или когда положение не может непосредственно применяться в связи с его расплывчатой или двусмысленной формулировкой. Например, это может быть случай, когда для договорного положения требуется ответственное администрирование или специальная административная процедура без ее конкретизации. Кроме того, в Статье 23 Конституции Германии рассматриваются особые отношения с ЕС и его законодательные акты, которые могут применяться прямо и даже без дополнительных транспонирующих актов, точно так же, как и в странах с монистической традицией права. То же самое применимо к основополагающим принципам международного права. Эти принципы, которые в основном развиваются посредством международного обычного права, могут непосредственно применяться в немецком правовом режиме, если они имеют характер исполнительной силы.

Италия соблюдает дуалистическую традицию, согласно которой соглашения не оказывают прямого воздействия, если они не были интегрированы через национальное законодательство. В Италии соглашения могут осуществляться посредством так называемого «особого метода», «обычного метода» или их сочетания. Согласно особому методу, соглашение включается в национальное законодательство посредством короткого законодательного акта, где соглашение приводится в приложении. Такое применение осуществляется с учетом специфики того или иного случая, когда международным нормам присуща способность непосредственного применения в национальном правовом режиме. Обычный метод обеспечивает перефразирование и толкование соглашения до внесения изменений в национальное законодательство для достижения полной реализации. Он применяется, когда соглашение не является самодостаточным как национальный закон, и, следовательно, требует законодательной проработки.

14. Как и большинство МПС, Базельская конвенция преимущественно является соглашением, которое во многих своих положениях требует дальнейшего уточнения посредством мер реализации для достижения полной юридической силы на национальном уровне.¹¹ Следовательно, Сторонам настоятельно рекомендуется определить, какие положения требуют дальнейшего прояснения для того, чтобы они стали полностью функциональными (нормы, не имеющие исполнительной силы), и, при необходимости, выбрать методику реализации, которая обеспечивает такое дальнейшее уточнение на национальном уровне, но при этом учитывая, что некоторые страны допускают применение различных методик к различным частям или положениям одного и того же соглашения. В монистических

¹¹ В частности, см. статью 4(4) Базельской конвенции. «Каждая Сторона принимает надлежащие правовые, административные и другие меры для выполнения и соблюдения положений настоящей Конвенции, включая меры с целью предотвращения поведения, противоречащего Конвенции, и наказания за него».

государствах положения Базельской конвенции, определенные как те, которые можно применять прямо (обладающие исполнительной силой), обычно могут использоваться как непосредственное юридическое основание, например, для решения компетентного органа.

1.1.3 Случай Базельской конвенции

15. Определение положений Базельской конвенции, которые не имеют исполнительной силы, и которым необходима конкретизация на национальном уровне согласно национальным законам и практикам, требует тщательной оценки каждой статьи Конвенции. В целом, Базельская конвенция налагает обязательства на договаривающиеся Стороны, без уточнения кто из представителей частного сектора на национальном уровне будет ответственен за обеспечение выполнения этих обязательств. Для обеспечения исполнения этих обязательств на национальном уровне, меры реализации должны определить субъекта или субъектов каждого обязательства, и, следовательно, прояснить обязанности государственных органов власти и представителей частного сектора занимающихся трансграничными перевозками опасных и других отходов.

16. Как правило, полезным может оказаться уточнять по каждому положению Базельской конвенции будут ли необходимы дополнительные юридические или другие меры для обеспечения их полной функциональности на национальном уровне, и если да, то определить сторону или стороны наиболее подходящие для обеспечения соблюдения этих положений. Только тогда соглашение и национальное законодательство будут эффективны в достижении этих целей.¹² Контрольный список для Законодателя может помочь Сторонам в этой оценке поскольку предоставляет хороший обзор различных положений Базельской конвенции, и выделяет по некоторым из них детали о том, как они могут быть транспонированы на национальном уровне. Контрольный список представлен в форме таблицы. В каждой строчке таблицы содержится:

- (a) Отсылку на положение в Конвенции;
- (b) Флажок;
- (c) Описание обязательства, содержащегося в положении, которое необходимо или которое должно быть реализовано законодательно или административно.

Пример – Реализация положений не имеющих исполнительной силы

Пунктом 4.7 (b) Статьи 4 Базельской конвенции предусмотрено, чтобы каждая Сторона требовала, чтобы «опасные или другие отходы, являющиеся объектом трансграничной перевозки, упаковывались, маркировались и транспортировались в соответствии с общепринятыми и общепризнанными международными правилами, и нормами в области упаковки, маркировки и транспортировки, и чтобы учитывалась соответствующая международно признанная практика». Как правило, законодательством для выполнения определяется субъект этого обязательства. В зависимости от выбора выполняющей Стороны, им может быть экспортер, импортер и/или перевозчик, или все они вместе.

Например, в Канаде, в случае экспорта, законодательством для выполнения ответственным за обеспечение наличия применимой маркировки безопасности на каждой перевозке опасных отходов в соответствии с применимым положением о перевозке опасных грузов, назначается экспортер. В случае импорта и транзита это обязательство налагается на импортера и лицо, перевозящее отходы транзитом, соответственно. Кроме того, перевозчик не должен предлагать транспорт, перевозку или импорт опасных отходов, если на партии груза отсутствует требуемая маркировка безопасности в соответствии с применимым положением о перевозке опасных грузов.¹³

В Швейцарии законодательством для выполнения ответственность для обеспечения правильной маркировки отходов возлагается на экспортера в случае экспорта, и на организацию, занимающуюся удалением в случае импорта. Кроме того, любой перевозчик в Швейцарии должен обеспечить наличие надлежащей маркировки на отходах.¹⁴

¹² По вопросу эффективности многосторонних природоохранных соглашений, см. D. Bodansky, The art and the craft of international environmental law, Harvard University Press, Harvard, England, 2010.

¹³ См. Подразделы 9(i), 16(h) и 22(c) Положений об экспорте и импорте опасных отходов и опасного вторсырья SOR/2005-149 и Раздел 4.1 Положений о перевозке опасных грузов (ПОГ), которые можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Countries/NationalLegislation/tabid/1420/Default.aspx>.

¹⁴ См. Статью 32 Постановления о перевозках отходов № 814.610, которое можно найти по адресу: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20021080/index.html> (на французском языке).

1.2 ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОДХОДЯЩИХ МЕР РЕАЛИЗАЦИИ

17. Законодательство – это одна из нескольких возможных мер реализации Базельской конвенции. Определение подходящего сочетания различных мер реализации для конкретного национального контекста поможет обеспечить юридическую силу этих мер, а также их политическую и техническую жизнеспособность. В этой главе определяется какие положения Базельской конвенции должны или необходимо реализовать посредством законодательства, а также предоставляются руководящие принципы по выбору подходящих мер реализации, согласно которым Конвенция не налагает реализацию посредством законодательства. Вышеуказанный Контрольный список для Законодателя также приводит указания о том, какое конкретное положение Базельской конвенции может быть или необходимо реализовать посредством законодательства или административно.

1.2.1 Реализация посредством законодательства

18. Для некоторых из положений в Базельской конвенции недвусмысленно требуется или подразумевается необходимость принятия национального законодательства.

19. Четкое требование принять законодательство представлено в Статье 9.5 Базельской конвенции. В этой статье указано требование: «Каждая Сторона принимает соответствующее национальное / внутреннее законодательство с целью предотвращения незаконного оборота и наказания за него».

20. Другие положения Базельской конвенции возлагают международное юридическое значение на национальное законодательство, например, в том аспекте, что определенные права в рамках Конвенции обусловлены принятием внутреннего законодательства. Ниже представлены эти положения:

- (a) Статья 1.1 (b) Базельской конвенции обуславливает чтобы определение «опасных отходов» в рамках Конвенции включало в себя «отходы [...], которые определены или считаются опасными в соответствии с внутренним законодательством государства экспорта, импорта или транзита, являющегося Стороной»;
- (b) Статья 2.1 Базельской конвенции обуславливает чтобы определение «отходов» в рамках Конвенции включало в себя «вещества или предметы, которые [...] подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства»;
- (c) Статья 4.2 (e) Базельской конвенции запрещает «экспорт опасных или других отходов в Государства или группу Государств, относящихся к организации по экономической и/или политической интеграции, которые являются Сторонами, в частности в развивающиеся страны, которые в рамках своего законодательства запретили весь импорт».

21. В Конвенции также представлен ряд положений, которые требуют от Сторон «наказывать за или запрещать» определенную деятельность. Оба слова, пожалуй, требуют принятия национального законодательства для формального запрета соответствующей деятельности или для назначения штрафа или санкции за нарушение закона. Следовательно, логично ожидать чтобы запрещаемое или подлежащее наказанию действие будет определено в национальном законодательстве. В том, что касается положений, ссылающихся на действие разрешения или запрещения деятельности, можно также предполагать, что действие будет необходимо запретить или иным образом предотвратить посредством закона, если оно не было разрешено или допущено соответственно. И наконец, сложно представить каким образом можно добиться режима предварительного обоснованного согласия без принятия каких-либо законодательных мер.¹⁵

22. Отсылку в некоторых из положений Базельской конвенции к национальному или внутреннему «законодательству» необходимо понимать, как отсылку и к первичному законодательству (например, законы, акты, нормы, законопроекты, и т. д.), и к вторичному законодательству (например, положения, постановления, указы, и т. д.). Каждая страна применяет свой подход к определению того сколько деталей включать в свое первичное законодательство в сравнении с их вторичным. Как правило, первичное законодательство применяется для установления основных юридических полномочий и обязательств, что включает в себя основополагающие цели, требования, стандарты, положения правоприменения и институциональные структуры. Вторичное законодательство, известное также как делегированное законодательство или подзаконные нормативные акты, обычно представляет более конкретные методы или программы для применения и соблюдения требований первичного законодательства или регулирует аспекты, требующие частого обновления (например, перечни опасных отходов; перечни категорий отходов, подлежащих запретам на импорт/экспорт, и т. д.). Юридические полномочия для принятия вторичного законодательства обычно закрепляются в первичном законодательстве.

¹⁵ Стратегии для способствованию полной законодательной реализации Базельской конвенции среди ее Сторон (2014), пункт 26, которые можно найти в документе ООН UNEP/CHW/CC.11/9, Приложение.

Пример – Применение первичного или вторичного законодательства для транспонирования перечней отходов и опасных свойств, содержащихся в приложениях Базельской конвенции.

Подпадающие под действие Базельской конвенции отходы определены в Статьях 1 и 2 и более детально рассматриваются в Приложениях I, II, III, VIII и IX Базельской конвенции. У Сторон есть множество возможностей отразить эти приложения в своих национальных законодательствах. Некоторые из этих вариантов легче обновить чем другие. Например, в национальном законодательстве может быть отсылка к конкретным приложениям Базельской конвенции, или оно может отражать содержание соответствующих приложений в приложении к законодательству, или может предусматривать принятие регуляторного текста, определяющего регулируемые отходы. В случае первого варианта, любое внесение изменений в приложения Конвенции, принятое Конференцией Сторон, предположительно станет неотъемлемой частью выполняющего законодательства, без необходимости принятия мер на национальном уровне, за исключением случаев, когда выполняющая Сторона не принимает внесение изменения. Однако, этот вариант не допускает возможности включать национальное определение опасных отходов в соответствии со Статьями 1.1(b) и 3 Базельской конвенции. Во втором варианте есть преимущество в том, что закон является исчерпывающим в своем изложении, без необходимости ссылаться на другой юридический текст. Приложение могло бы содержать национальное определение опасных отходов в соответствии со Статьями 1.1(b) и 3 Базельской конвенции. Третий вариант ссылается на субсидиарный регуляторный текст, который должен отражать содержание Приложений I, II, III, VIII и IX Базельской конвенции, и так же может включать в себя национальное определение опасных отходов в соответствии со Статьями 1.1(b) и 3 Базельской конвенции. Субсидиарные регуляторные тексты обычно подвержены менее ограничивающим процедурам внесения изменений, и, следовательно, могут обновляться проще чем первичное законодательство.

23. Нижеприведенные факторы заслуживают отдельного внимания при выполнении обязательств в рамках Базельской конвенции посредством вторичного законодательства:

- (a) Вторичное законодательство должно полностью согласовываться с первичным законодательством, которое оно дополняет;
- (b) Количество различных правовых инструментов (и первичного, и вторичного законодательств) применяемых к одному регулируемому сообществу не должно быть слишком большим чтобы не создавать лишней путаницы среди выполняющих органов и регулируемого сообщества;
- (c) Разработка и принятие вторичного законодательства, необходимого для придания функциональности первичному законодательству, должно быть приоритетом, и если это возможно, должны быть выполнены в пределах заданного графика.

1.2.2 Реализация не законодательными мерами

24. За исключением случаев, когда указано или подразумевается другое, Базельская конвенция оставляет на усмотрение каждой Стороны определение конкретного характера принимаемых мер для реализации Конвенции.¹⁶ Законодательство должно восприниматься как один из инструментов, но не единственно возможный, например, для создания всеобъемлющей нормативно-правовой базы по регулированию отходов на национальном уровне.¹⁷ Другие доступные для Сторон меры включают в себя исполнительную/административную реализацию, такую как стратегии по удалению отходов, планы действий или документы политического значения. Они могут состоять из волонтерских, информационных и образовательных программ, которые дополняют обязательные законодательные меры.

25. У каждой страны будет свой набор практики и подходов для определения подходящего сочетания законодательства, включая вторичное законодательство, и другие инструменты для реализации Базельской конвенции. Тем не менее, какой бы инструмент или инструменты ни использовались, может считаться важным, чтобы основные обязательства в рамках Базельской конвенции, в частности те, которые относятся к трансграничным перевозкам отходов, отражались в инструменте, имеющим юридически обязывающий характер на национальном уровне. Юридически обязывающие меры обычно являются наиболее эффективными в обеспечении выполнения обязательств.

¹⁶ В Статье 4 (4) Базельской конвенции говорится следующее: "Каждая Сторона принимает надлежащие правовые, административные и другие меры для выполнения и соблюдения положений настоящей Конвенции, включая меры с целью предотвращения поведения, противоречащего Конвенции, и наказания за него". В этом отношении в Контрольном списке для Законодателя приводятся конкретные руководящие принципы.

¹⁷ Руководящие принципы для Рамочного законодательства по комплексному регулированию отходов (2016), страница 15, можно найти в документе ООН UNEP/Env.Law/MTV4/Pollution/2016/1.

26. Сторонам рекомендуется обратиться к Контрольному списку для Законодателя¹⁸ для получения руководящих принципов в отношении отдельных положений Базельской конвенции. Контрольный список предназначен для:

- (a) Оказания помощи Сторонам в осуществлении полной законодательной реализации Базельской конвенции посредством выделения и перечисления каждого обязательства, которое должно быть или которое необходимо выполнить с помощью законодательства (законом или положений);
- (b) Обеспечения согласованности в реализации, что является важной целью для глобального соглашения, устанавливающего трансграничный режим, зависящий от законодательства Сторон, работающих вместе над созданием последовательной и функционирующей международной системы по контролю трансграничной перевозки опасных отходов.

27. Если не указано иное, контрольный список сосредоточен на положениях Базельской конвенции, которые в основном требуют законодательной реализации. К примерам того как административная реализация в отличие от законодательной считается практически выполнимой, относится следующее:

- (a) Установление механизма для назначения одного или более компетентных органов и координационного центра (Статьи 2.6, 2.7 и 5 Базельской конвенции);
- (b) Реализация мер связанная с обменом информацией с Секретариатом (Статьи 3.1 и 3.2 Базельской конвенции); или
- (c) реализация принципов, регулирующих управление отходами на национальном уровне, таких как минимизация производства отходов (Статья 4.2 (a) Базельской конвенции), наличие предприятий по удалению (Статья 4.2 (b) Базельской конвенции) и минимизация трансграничных перевозок (Статья 4.2 (d) Базельской конвенции).

1.3 СООТВЕТСТВУЮЩИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ БАЗЫ И ПОЛИТИКА

28. Меры по реализации и дальнейшей конкретизации Базельской конвенции на национальном уровне обычно необходимо включить в расширенную национальную политику управления отходами, и они должны быть связаны с другими национальными нормативно-правовыми базами. Во избежание создания пробелов и противоречий в законодательстве, необходимо изучить связь между вновь принятым законодательством и существующей юридической и политической основой, а при необходимости, прояснить или скорректировать. В этой главе приводятся руководящие принципы по выявлению соответствующего национального законодательства и по интеграции нового законодательства в существующую национальную нормативно-правовую базу по регулированию отходов. В ней также обсуждаются возможности реализации Базельской конвенции в сочетании с соответствующими региональными и международными договорами.

1.3.1 Определение и обзор соответствующего национального законодательства

29. В большинстве стран существуют базовая правовая и институциональная основа для регулирования отходов, которая в некоторой степени рассматривает вопросы производства и регулирования отходов, подпадающих под действие Базельской конвенции. Например, экологическое рамочное законодательство часто охватывает все экологические проблемы, включая вопросы, связанные с отходами. Другие категории законодательства, которые могут включать положения, связанные с вопросами отходов, включают в себя законодательство касательно предотвращения и контроля загрязнения, промышленную деятельность, общественное здравоохранение или сельское хозяйство.

30. Реализация Базельской конвенции обеспечивает возможность определения существующей национальной нормативно-правовой базы по вопросам производства и регулирования отходов. Любое законодательство, которое может иметь отношение к этому, включая регуляторные тексты (например, постановления, указы), должно приниматься во внимание. Как только будут определены законы и положения, регламентирующие производство и регулирование опасных и бытовых отходов, выполняющая Страна должна будет провести пересмотр на предмет того, охватывают ли они и в какой объеме все аспекты этого вопроса, а также не противоречат ли они каким-либо обязательным аспектам Базельской конвенции.

31. Напоминаем еще раз, что Контрольный список для Законодателя¹⁹ может оказаться полезным инструментом, помогающим структурировать процесс пересмотра. Он охватывает основные обязательства в рамках Базельской конвенции, и тем самым представляет короткий обзор по различным аспектам, которыми занимается Конвенция.

32. Существуют различные возможности для включения разнообразных положений Базельской конвенции в существующую национальную нормативно-правовую базу регулирования отходов. Например, страны, которые в процессе или уже разработали экологическое рамочное законодательство, могут рассмотреть вопрос интегрирования обязательств в рамках Базельской конвенции в это законодательство. Другие страны могут предпочесть разрабатывать

¹⁸ Приложение I к Руководству по осуществлению Базельской конвенции (2015г.), можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

¹⁹ Руководство по осуществлению Базельской конвенции (2015г.), Приложение I, можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

отдельное законодательство, выполняющее Базельскую конвенцию. Но все равно, другие будут основываться на многих существующих частях законодательства и будут вносить в них изменения по необходимости, либо аннулируя те положения, которые противоречат Базельской конвенции либо дополняя их положениями, которые добавляют новые наборы норм. Стороны должны взвесить преимущества и недостатки каждого доступного варианта для определения оптимального решения для их стран.

33. Другими инструментами для подготовки проекта с целью выяснения связи между разными юридическими документами с совпадающими сферами применения являются исключения или юридическое превосходство. Исключения служат для установления различных сфер применения для разных юридических документов, и могут, например, использоваться для потоков отходов или типов отходов, которые регулируются специализированным законодательством (например, удаление взрывчатых веществ). Специализированное законодательство должно как минимум защищать здоровье человека и окружающую среду как законодательство общего характера, чтобы не создавать пробелов в законодательстве. Концепция субсидиарной применимости служит для придания преимущества одному правовому документу в сравнении с другим, не исключая сохраняющейся применимости субсидиарных правовых документов, при условии, что эти положения не противоречат положениям в доминирующем законодательстве.

34. Пересмотр существующей национальной нормативно-правовой базы будет идеально дополнен перечнем производимых и регулируемых отходов на национальном уровне²⁰ чтобы обеспечить соответствие выполняющего Базельскую конвенцию законодательства особым обстоятельствам и потребностям выполняющего Государства.

35. Кроме того, полезным может оказаться принятие во внимание опыта – как успехов, так и трудностей – в реализации существующих правовых положений, имеющих отношение к производству и регулированию отходов, поскольку в этом могут заключаться уроки, извлеченные из разработки эффективных и действующих нормативно-правовых баз, выполняющих Базельскую конвенцию. К примерам трудностей могут относиться недостаток осведомленности среди регулируемых заинтересованных сторон (будь то из частного или государственного сектора), частичная или недостаточная ясность нормативно-правовой базы, недостаток политической воли и недостаток технических знаний. Успехи могут быть обусловлены сильной политической волей, наличием достаточных ресурсов и сотрудничеством с партнерами.

1.3.2 Возможности для организационных мер, касающихся синергии

36. Разработка или пересмотр законодательства, выполняющего Базельскую конвенцию может предоставить возможность принятия законодательства, которое также отражает положения соответствующих МПС.

37. Соответствующие положения региональных соглашений по регулированию отходов, заключенных в соответствии со Статьей 11 Базельской конвенции, таких как Бамакская конвенция²¹ и Конвенция Вайгани,²² могут, при условии ограниченных дополнительных усилий, быть интегрированы в национальное законодательство, выполняющее Базельскую конвенцию.

38. К другим международным соглашениям, которые можно принять во внимание, относятся, например, Роттердамская конвенция о Процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (Роттердамская конвенция)²³ и Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (Стокгольмская конвенция).²⁴ Реализация трех конвенций может стимулироваться посредством разработки законодательства исходя из подхода к регулированию химических веществ на основе их жизненного цикла. Такой подход значительно расширит охват законодательного проекта, хотя это может оказаться непростой задачей для Сторон, которым пришлось нелегко с принятием выполняющего законодательства. С другой стороны, Стороны могут поискать возможности для создания более целенаправленных организационных мер, касающихся синергии, при реализации различных МПС, например, на институциональном уровне.

²⁰ Дополнительная информация о разработке инвентарных перечней содержится в Методологическом руководстве по разработке инвентарных перечней опасных отходов и других отходов в рамках Базельской конвенции, которое можно найти по адресу: <http://basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

²¹ Бамакская конвенция о запрете ввоза в Африку и контроле за трансграничной перевозкой и регулированием опасных отходов в Африке (1991, 1998), которую можно найти по адресу: <http://www.unep.org/delc/BamakoConvention/BamakoBackgroundDocuments/tabid/106424/Default.aspx>.

²² Конвенция о запрете ввоза в страны Форума тихоокеанских островов опасных и радиоактивных отходов и контроле за трансграничными перевозками опасных отходов в южной части Тихого океана (1995, 2001), которую можно найти по адресу: <http://www.sprep.org/legal/the-convention-waigani>.

²³ Текст Роттердамской конвенции можно найти по адресу: <http://www.pic.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1048/language/en-US/Default.aspx>. Руководящие принципы в отношении разработки законодательства изложены в публикации Руководства по разработке национальных законодательств для выполнения Роттердамской конвенции, которое можно найти по адресу: <http://www.pic.int/Implementation/ResourceKit/tabid/1064/language/en-US/Default.aspx>.

²⁴ Текст Стокгольмской конвенции можно найти по адресу: <http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx>. Руководящие принципы по разработке законодательства изложены в публикации Разработка национальных нормативно-правовых баз для выполнения Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях – Руководство, которое можно найти по адресу: <http://chm.pops.int/Implementation/Publications/Guidelines/tabid/3071/Default.aspx>.

Пример – Организационные меры, касающиеся синергии, на институциональном уровне

Каждая из конвенций, Базельская, Роттердамская и Стокгольмская, обуславливают назначение органа, ответственного за связи с Секретариатом конвенций (координационные центры/контактные лица). Назначение этого органа предоставляет возможность для организационных мер касающихся синергии на институциональном уровне. Национального агентства по охране окружающей среды (НАООС) Гамбии, например, является координационным центром/контактным лицом по вопросам Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций.

Еще одним примером является применение организационных мер, касающихся синергии в таможенных органах власти. Таможенные органы власти могут рассмотреть применение универсального и интегрированного подхода к предотвращению и реагированию незаконного импорта и экспорта химических веществ и отходов, подпадающих под действие конвенций.²⁵

1.4 ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН В ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТА

39. Значимое участие заинтересованных государственных органов и групп заинтересованных лиц в процессе подготовки проекта играет важную роль в обеспечении качества мер реализации, а также широкой поддержки из реализации. В этой главе приводятся руководящие принципы по планированию процесса подготовки проекта, включая привлечение заинтересованных государственных органов власти и групп заинтересованных лиц в процесс подготовки проекта.

1.4.1 Процесс подготовки проекта законодательства

40. При разработке или пересмотре законодательства и положений вероятно нужно предпринять ряд шагов, включая:

- (a) Внедрение или реализация механизма для надлежащей координации или консультации соответствующих государственных органов власти;
- (b) Внедрение или реализация механизма для надлежащей консультации со всеми заинтересованными лицами;
- (c) Обеспечение доступа к специалистам с надлежащей технической и юридической компетенциями;
- (d) Предоставление общественности доступной, понятной информации о процессе разработки законодательства и возможностей для общественного участия и вклада.

41. Как правило, желательно чтобы этот процесс возглавляли и вносили в него значительный вклад государственные чиновники, уполномоченные на подготовку проекта законодательства для выполнения Базельской конвенции. Частой проблемой в развивающихся странах является ограниченное количество ресурсов, как временных, так и в отношении квалификации, государственных служащих. Для того чтобы преодолеть эту трудность некоторые Государства наняли частных консультантов для подготовки проекта выполняющего законодательства, что привело к переменному успеху.²⁶ В случае необходимости нанять консультанта из другой страны, рекомендуется объединить усилия этого консультанта с местным консультантом или учреждением, которое знакомо с правовым, политическим, институциональным и социально-экономическим контекстом.²⁷

1.4.2 Межведомственное сотрудничество

42. Меры в отношении производства и регулирования отходов обычно касаются сфер компетенции некоторых министерств, включая министерства охраны окружающей среды, министерства здравоохранения, министерства промышленности и торговли, министерства сельского хозяйства и министерства юстиции. К другим потенциально заинтересованным лицам относятся региональные органы власти (например, на уровне провинций, штатов, муниципалитетов). Привлечение региональных органов власти в частности касается федеральных государств и других государств с децентрализованными сферами компетенции в отношении регулирования отходов. Это делается для обеспечения того, что определенные на национальном уровне цели и стратегии по регулированию отходов являются реалистичными и будут отражены в региональных политических документах.

²⁵ См. Руководство для таможенных органов по опасным химическим веществам и отходам согласно Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенциям, которое можно найти по адресу: <http://synergies.pops.int/Implementation/TechnicalAssistance/ToolsandMethodologies/ManualforCustomsOfficers/tabid/4457/language/en-US/Default.aspx>.

²⁶ Руководство по соблюдению и обеспечению выполнения Многосторонних Природоохранных Соглашений (2006), страница 330, которое можно найти по адресу: http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf.

²⁷ Руководство по соблюдению и обеспечению выполнения Многосторонних Природоохранных Соглашений (2006), страница 330, которое можно найти по адресу: http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf.

43. Привлечение заинтересованных министерств и региональных органов власти в процесс подготовки проекта может принимать множество форм, от предоставления возможностей комментировать проект законодательства до создания межведомственных групп по подготовке проекта. Какой бы подход ни был выбран, полезным может оказаться назначение ведущего органа для процесса, ответственного за соблюдение графика и координации вклада от различных организаций.

1.4.3 Консультации заинтересованных сторон

44. Консультирование заинтересованных сторон по проекту законодательства может улучшить качество законодательства и повысить их приверженность целям законодательства, с оказанием положительного эффекта на показатели соблюдения.²⁸ В соответствующие группы заинтересованных лиц входят представители секторов производства и регулирования отходов, основные производители отходов, сборщики отходов, перевозчики отходов, лица ответственные за удаление отходов, а также представители неофициального сектора по вопросам отходов. Ряд государств также допускает общественность к участию в разработке законодательства, например, через неправительственные организации.

45. Консультации заинтересованных лиц могут быть организованы рядом способов. Обычный способ запроса на внесение вклада от заинтересованных групп и членов общественности состоит из публикации проекта законодательства с предложением вносить комментарии. Другие средства консультации заинтересованных лиц могут состоять из публикации проекта законодательства на сайте правительства или в газетах, или посредством организации консультационных собраний. Для получения реальной поддержки от групп заинтересованных лиц, консультации должны быть значимыми, что означает, что следует принимать во внимание комментарии, если они совместимы с целями проекта законодательства.²⁹

Пример — Привлечение of правительственных учреждений и консультации заинтересованных сторон в процессе подготовки проекта

Например, в Южной Африке, группой юристов была разработана формулировка проекта закона 2008 года о регулировании отходов и затем передана Министру по вопросам окружающей среды и туризма, региональным органам власти и другим правительственным учреждениям (например, правительственным учреждениям, ответственным за транспорт и сельское хозяйство) для получения их консультации и комментариев. До его принятия в 2008 году, проект закона был также опубликован в Gazette с соответствующим предложением вносить комментарии и для получения вклада от заинтересованных сторон и общественности в целом.³⁰

²⁸ Перенесение Экологического права в практическое русло: Прогресс в модернизации экологического регулирования и обеспечение соблюдения в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии, страница 25, доступно по адресу: <https://www.oecd.org/env/outreach/39236907.pdf>.

²⁹ Перенесение Экологического права в практическое русло: Прогресс в модернизации экологического регулирования и обеспечение соблюдения в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии, страница 29, доступно по адресу: <https://www.oecd.org/env/outreach/39236907.pdf>.

³⁰ Этот пример приводится в Руководстве по соблюдению и обеспечению выполнения Многосторонних Природоохранных Соглашений (2006), страница 318, которое можно найти по адресу: http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf.

2. ПОДГОТОВКА ПРОЕКТА ВЫПОЛНЯЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

46. Процесс подготовки проекта законодательства, выполняющего Базельскую конвенцию обычно связан с рассмотрением множества вариантов проектов и разработкой многочисленных последовательных проектов до получения окончательного желаемого проекта. Изложенные в Базельской конвенции права и обязательства Сторон являются фундаментом этого процесса. В этом разделе приводятся руководящие принципы о том, как транспонировать положения Базельской конвенции в национальную нормативно-правовую базу на уровне отдельных статей Базельской конвенции. Выполняющее законодательство должно закреплять различные положения в разрезе Государства импорта, экспорта и транзита для того, чтобы прояснить каждую ситуацию, с которой может столкнуться выполняющая Сторона. Раздел состоит из девяти тематических заголовков:

- (a) Цель;
- (b) Сфера применения;
- (c) Определения;
- (d) Институциональная база;
- (e) Принципы регулирования отходов;
- (f) Трансграничные перевозки;
- (g) Незаконный оборот;
- (h) Обеспечение выполнения;
- (i) Обмен информацией.

47. Предлагаемая классификация положений Базельской конвенции и примеры подготовки проекта, приведенные в конце каждого элемента подготовки проекта, могут служить отправной точкой для процесса подготовки проекта. Их необходимо разрабатывать дальше для приведения в соответствие существующего законодательства по регулированию отходов, национального статуса по реализации регулирования отходов, институционального потенциала, политических реалий, технологического потенциала и любой другой соответствующей информации, определенной во время подготовительного процесса. Тексты проектов необходимо проверять в соответствии с правовой системой во избежание несогласованности с существующими правовыми нормами, включая конституционные.

2.1 ЦЕЛЬ

48. Знание цели правового инструмента и принципов на основе которых он был основан может помочь регулируемому сообществу, административным органам власти и судам в определении законодательного намерения при применении или толковании закона. Таким образом, в некоторых странах обычной практикой подготовки проекта является недвусмысленное указание цели правовых документов в резолютивной части закона, в то время как в других странах оно приводится в преамбуле. Цель правового инструмента может быть выражена как одноцелевое или многоцелевое утверждение с различными уровнями конкретики.

49. Цель законодательства, выполняющего Базельскую конвенцию может быть определена как реализация этой Конвенции. Прямая отсылка к Базельской конвенции в законодательном тексте или в преамбуле может быть полезной для внутренних судов при толковании закона.

50. Другим подходом может быть перефразирование цели Базельской конвенции. И хотя в резолютивной части Конвенции «цель» может не быть указана, пункты преамбулы Конвенции могут помочь прояснить ее задачи и намерения. Утверждение в последнем пункте преамбулы о том, что Стороны Конвенции «преисполнены решимости оградить с помощью строгого контроля здоровье человека и окружающую среду от пагубного воздействия, которое может быть вызвано производством и использованием опасных и других отходов», можно считать особенно уместным.

Пример – Определение цели выполняющего законодательства

Австралия, например, является договаривающейся Стороной Базельской конвенции и Конвенции Вайгани, региональной конвенции, принятой в соответствии со Статьей 11 Базельской конвенции. Основным выполняющим законодательством обеих конвенций является Закон об опасных отходах (Положение об экспорте и импорте) 1989 года.³¹ Задача и цели этого Закона определены в разделе 3 Закона. В этом разделе содержится отсылка и к основной цели защиты окружающей среды от пагубного воздействия отходов (Раздел 3.1) и к конкретной цели реализовать Базельскую и конвенцию Вайгани (Раздел 3.2).

Раздел 3.1 о задаче Закона гласит следующее: «Задачей этого Закона является регулирование экспорта, импорта и транзита опасных отходов для того чтобы экспортируемые, импортируемые или транзитные отходы регулировались экологически обоснованным образом для защиты людей и окружающей среды от пагубного воздействия отходов, как в пределах, так и за пределами Австралии».

Раздел 3.2 о целях Закона гласит следующее: «Целями этого Закона являются: (а) выполнение Базельской конвенции по контролю трансграничных перевозок опасных отходов и их удалению; и (b) выполнение соответствующих договоров и соглашений, указанный в Статье 11 Конвенции».

51. В законодательствах некоторых стран также приводятся общие принципы экологического законодательства или регулирования отходов, информируя законодательный проект как часть цели или преамбулы законодательства, выполняющего Базельскую конвенцию. К ним могут относиться следующие принципы:

- (a) Устойчивое развитие;
- (b) Принцип предосторожности;
- (c) Предотвращение загрязнения;
- (d) Принцип «загрязнитель платит»;
- (e) Подход на основе «жизненного цикла»;
- (f) Градация отходов;
- (g) Экологически обоснованное регулирование;
- (h) Участие общественности и право знать.

52. В идеале, положения резолютивной части и требования правового документа должны предоставлять эффективные средства для достижения поставленной цели.

Пример – Отсылки к общим принципам регулирования отходов в преамбуле выполняющего законодательства

Основным выполняющим Базельскую конвенцию законодательством Европейского Союза является Регламент (ЕС) № 1013/2006 Европейского Парламента и Совета от 14 июня 2006 года. В пункте 1 преамбулы определяется следующая основная цель Регламента: «Основной и преобладающей целью и компонентом этого Регламента является защита окружающей среды, а ее воздействие на международную торговлю является сопутствующим».

Другие пункты преамбулы относятся к соответствующим решениям и положениям Европейского Союза, а также к нескольким принципам регулирования отходов, таким как принцип минимизации трансграничных перевозок опасных и других отходов (пункт 8 преамбулы) и право каждой Стороны Базельской конвенции на запрет импорта опасных или других отходов (пункт 9 преамбулы).

³¹

Закон можно найти на вебсайте Базельской конвенции по адресу: <http://www.basel.int/Countries/NationalLegislation/tabid/1420/Default.aspx>.

Пример транспонирования

Статья [...] Задача и цель

¹ Задачей этого закона является выполнение Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базельская конвенция).

² Целью данного закона является защита, с помощью строгого контроля, здоровья человека и окружающей среды от пагубного воздействия, которое может быть вызвано производством и использованием опасных и других отходов

Положение БК:

> Преамбула

2.2 СФЕРА ДЕЙСТВИЯ

53. Четкое определение сферы применения законодательства, выполняющего Базельскую конвенцию, является исключительно важным для регулируемого сообщества в целях понимания своих обязательств. Следовательно, правовой инструмент должен конкретизировать его точную сферу применения или обеспечить последующее определение сферы применения посредством вторичного законодательства.

54. Законодательство, выполняющее Базельскую конвенцию, как минимум должно применяться к тем категориям отходов, которые подпадают под действие Базельской конвенции. В Статье 1 Базельской конвенции вместе со Статьей 2.1 изложена сфера применения Конвенции посредством указания категорий отходов к которым применяется Конвенция.

55. Отправной точкой является определение термина отходы как «вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства» (статья 2.1 Базельской конвенции). Включая отходы, которые «подлежат удалению в соответствии с положениями национального законодательства», Базельская конвенция допускает возможность того, что определенные вещества или предметы считаются отходами в некоторых странах, но не считаются такими в других.

Пример – Национальное определение отходов

Определение «отходов» в Базельской конвенции допускает чтобы Стороны вносили вещества и предметы в сферу применения Конвенции посредством принятия национального закона, требующего их удаления.³² Например, Государство А запрещает использование краски содержащей свинец принятием нового закона, требующего чтобы все оставшиеся запасы подлежали экологически обоснованному удалению. Устаревшие запасы свинцовой краски соответственно будут подпадать под определение «отходов» в Государстве А и будут подпадать под требования Базельской конвенции в случае трансграничной перевозки в, из или через Государство А (см. Приложение I, Категория Y31). Если Государство А экспортирует свои устаревшие запасы в Государство В, применяется Базельская конвенция, даже если Государство В не считает запасы подпадающими под классификацию отходов. Это, в частности, означает, что экспортер или компетентный орган Государства А (Государства экспорта) должен уведомить и получить согласие от Государства В и любое Государство транзита до разрешения трансграничной перевозки. В то же время, если Государство В предлагает экспортировать такую краску в Государство А, трансграничная перевозка подлежит предварительному письменному согласию Государства А (Государство импорта), и любого Государства транзита которое является Стороной. В соответствии со Статьей 6.5 (b) Базельской конвенции обязательство уведомлять компетентный орган Государства А (Государство импорта) и компетентный орган любого транзитного Государства возлагается, в этом случае, на импортера или лицо, отвечающее за удаление в Государстве А, в отличие от экспортера в Государстве В. Для получения более детального пояснения о применении процедуры предварительного обоснованного согласия в случаях, когда не все Государства, затрагиваемые трансграничной перевозкой, считают эти отходы опасными, пожалуйста, обратитесь к подразделу 2.6 о трансграничных перевозках.

56. Базельская конвенция применяется к любым таким отходам, которые подпадают под определение категории «опасных отходов» или «других отходов». Определение опасных отходов было разработано в два этапа. После принятия Конвенции были включены Приложения I-III, где приводились перечни тех отходов, которые должны контролироваться, а также их свойства. Отходы, которые подпадают под любую из категорий отходов в Приложении I (Y1-Y45) Конвенции считаются опасными отходами и подпадают под действие Базельской конвенции, за исключением случаев, когда можно доказать, что отходы не обладают или не проявляют любое из опасных свойств, указанных в Приложении III Конвенции. В 1998 году Конференция Сторон приняла два дополнительных приложения (Приложения VIII и IX), в которых приводится больше деталей о том, какие отходы подпадают под действие Конвенции, а какие нет. В Приложении VIII (перечень А) приводится перечень отходов, которые предположительно подпадают под категорию Приложения I и характеризуются как опасные. Как и с Приложением I, если отходы, указанные в Приложении VIII, не обладают ни одним из свойств, приведенных в Приложении III (взрывоопасность, коррозионность, токсичность и т.д.), тогда они не подлежат мерам контроля Конвенции. В Приложении IX (перечень В) содержится перечень отходов, не являющихся опасными если они содержат в себе материал, указанный в Приложении I в тех пределах, при которых они начнут проявлять свойства, указанные в Приложении III. Если они проявляют свойства согласно Приложению III, тогда они подпадают под действие Конвенции. Согласно Статье 1.1 (b) Базельской конвенции у Сторон есть возможность

³² Глоссарий терминов (2017), Часть II: Определение отходов (a) (iii), можно найти в [...].

принять национальное определение опасных отходов, которое расширяет сферу применения Базельской конвенции.³³ Чтобы это сделать, выполняющая Сторона должна считать дополнительные отходы опасными в своем выполняющем законодательстве, а также уведомить об этом Секретариат (Статья 3 Базельской конвенции).

57. К так называемым «другим отходам» относятся категории отходов указанные в перечне Приложения II Конвенции (Статья 1.2 Базельской конвенции), а именно, отходы, собираемые из жилищ (Y46), и остатки в результате сжигания бытовых отходов (Y47). В резолютивной части Конвенции «другие отходы» классифицируются точно так же, как и опасные отходы.

58. Радиоактивные отходы, которые подпадают под другие международные системы контроля (Статья 1.3 Базельской конвенции), а также отходы, возникающие в результате нормального функционирования морских судов, сброс которых охватывается другими международно-правовыми документами (Статья 1.4 Базельской конвенции), исключаются из сферы действия Базельской конвенции.

59. *Глоссарий терминов*, принятый Конференцией Сторон на ее тринадцатом совещании, предоставляет дальнейшие руководящие принципы в отношении определения термина «опасные отходы», включая пояснение того, когда определенное вещество или предмет становится и прекращает быть отходом.³⁴

60. У Сторон есть множество возможностей включить определение отходов Базельской конвенции, основанное на Приложениях I, II, III, VIII и IX Базельской конвенции, в свое национальное законодательство. Выполняющее Базельскую конвенцию законодательство может, например, ссылаться на Базельскую конвенцию, отражать содержание соответствующих приложений в приложении к законодательству, или может предусматривать принятие регуляторного текста, определяющего регулируемые отходы. В отличие от второго и третьего вариантов, первый вариант не допускает возможности включать национальное определение опасных отходов в соответствии со Статьями 1.1 (b) и 3 Базельской конвенции.

Пример – Транспонирование определений опасных отходов и других отходов

Закон Сингапура об опасных отходах (Контроле экспорта, импорта и транзита) 1998 года применяется к «опасным отходам» и «другим отходам» с использованием такой же самой терминологии, как и в Конвенции. Определения этих терминов содержатся в Разделе 4 Закона.

«Опасные отходы» означает:

- Отходы, как они описываются любым положением Закона, если отходы обладают любым из свойств, указанных в Приложении III Базельской конвенции;³⁵ или
- Отходы, входящие в любую категорию, указанную в приложении I Базельской конвенции, за исключением тех, которые не обладают ни одним из свойств, указанных в приложении III этой Конвенции.³⁶
- «Другие отходы» означает:
- Бытовые отходы; или
- Остатки в результате сжигания бытовых отходов.

Отходы, возникающие в результате нормального функционирования морских судов и радиоактивные отходы исключены.

Основной правовой инструмент Австралии выполняющий Базельскую конвенцию, Закон об опасных отходах (Регулирование экспорта и импорта) 1989 года³⁷, регулирует экспорт, импорт и транзит опасных отходов. В целях применения Закона, «другие отходы» подпадают под определение «опасных отходов» в разделе 4 Закона, в которое входят:

- Отходы подпадающие под действие Статьи 1.1 (a) Базельской Конвенции³⁸ (то есть, отходы, которые принадлежат к любой из категорий, приведенных в приложении I Конвенции, если только они не обладают любым из свойств, содержащихся в приложении III);
- Отходы, определенные как опасные положением, если отходы обладают любым из свойств, указанных в Приложении III Конвенции;
- Бытовые отходы; или
- Остатки в результате сжигания бытовых отходов.

³³ Для получения более детального пояснения о применении процедуры предварительного обоснованного согласия в случаях, когда не все Государства затрагиваемые трансграничной перевозкой считают эти отходы опасными, пожалуйста, обратитесь к подразделу 2.6 о трансграничных перевозках.

³⁴ Глоссарий терминов можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

³⁵ Переносит возможность Статьи 1.1 (b) для выполняющей Стороны расширить определение опасных отходов принятием внутреннего законодательства.

³⁶ Соответствует Статье 1.1(a) Базельской конвенции.

³⁷ Закон можно найти на вебсайте Базельской конвенции по адресу: <http://www.basel.int/Countries/NationalLegislation/tabid/1420/Default.aspx> (под подразделом "Австралия").

³⁸ Это те отходы, которые образуются в результате проведения обычных операций перевозки на судах, выполнение которых подпадает под действие другого международного документа.

Отходы, которые подпадают под действие Статьи 1.4 Конвенции³⁹ — исключены.

Согласно Закону, «другие отходы» подпадают под те же самые обязательства, как и отходы, определенные как опасные согласно Конвенции, без необходимости специально указывать их каждый раз. Однако, обратите внимание на то, что определение опасных отходов Раздела 4 применяется только к толкованию Закона. И хотя определение обеспечивает возможность расширить определение опасных отходов принятием положения в соответствии со Статьей 1.1(b) Конвенции, само по себе оно не представляет определения «опасных отходов» в целях Статьи 1.1(b) Конвенции.

Законодательство Того, выполняющее Базельскую конвенцию, а именно Закон об опасных отходах (контроль экспорта, импорта и транзита), применяется только к «опасным отходам» согласно определению в [приложении 1] [приложениях] к Закону. [Приложение 1 к Закону соответствует Приложению I Конвенции]. «Другие отходы» (бытовые отходы и остатки в результате сжигания бытовых отходов) регулируются в рамках законодательства о защите окружающей среды. В этой ситуации важно обеспечить чтобы применимый к «другим отходам» правовой инструмент также выполнял все аспекты Базельской конвенции и не противоречил любым другим ее обязательным аспектам. По отношению к «другим отходам» Базельская конвенция предусматривает точно такие же обязательства, как и по отношению к «опасным отходам». Например, трансграничная перевозка бытовых отходов без предварительного письменного согласия от Государства импорта считается незаконным оборотом в соответствии со Статьей 9.1 Базельской конвенции.

61. С практической точки зрения, составители проектов правовых документов должны помнить о том, что Приложения VIII и IX Конвенции были приняты в целях придания большей ясности Приложению I. В оба Приложения время от времени могут вноситься изменения. Через шесть месяцев после их принятия, изменения автоматически вступают в силу для Сторон, которые не уведомили депозитария о том, что они не могут их принять. Стороны должны обеспечить механизм отслеживания изменений к этим приложениям и своевременно транспонировать их в национальное законодательство, а именно:

- (a) Если выполняющая Сторона предпочитает определить сферу применения выполняющего законодательства отсылкой к приложениям Базельской конвенции, любое внесение изменений в приложения Конвенции, принятое Конференцией Сторон, станет неотъемлемой частью выполняющего законодательства, без необходимости принятия мер на национальном уровне, за исключением случаев, когда выполняющая Сторона не принимает внесение изменения; или
- (b) Если выполняющая Сторона делает выбор в пользу отражения содержания приложений Базельской конвенции в самом выполняющем законодательстве (например, в одном или нескольких приложениях) или в субсидиарном регуляторном тексте, будет необходимо обновить перечни отходов для того чтобы отразить изменение к Приложениям VIII и IX Базельской конвенции. Субсидиарные регуляторные тексты обычно подвержены менее ограничивающим процедурам внесения изменений, и, следовательно, могут обновляться проще чем первичное законодательство.

62. Некоторые страны могут использовать динамику выполнения Базельской конвенции на национальном уровне как возможность разработки всестороннего законодательства по регулированию отходов, которое будет регламентировать регулирование всех типов отходов. Сфера применения проекта инструмента может в таком случае быть шире чем сфера применения Базельской конвенции. Тем не менее, важно помнить, что другие Стороны Конвенции обязаны соблюдать процедуры Базельской конвенции, в сравнении с выполняющей Стороной, только в рамках тех категорий отходов, которые входят в сферу применения Базельской конвенции. Например, это определение входят отходы, которые определены национальным законодательством как «опасные», если уведомлен Секретариат Базельской конвенции в соответствии со Статьей 3 Базельской конвенции, но не может распространяться на неопасные отходы вне категорий, перечень которых представлен в Приложении II Базельской конвенции.⁴⁰ Если положения, транспонирующие Базельскую конвенцию включены в более обширное законодательство по регулированию отходов регламентирующее все типы отходов, более узкая сфера применения раздела или положений по трансграничным перевозкам (опасных отходов и других отходов) должна быть отражена в тексте этого раздела или положений.

³⁹ Это те отходы, которые входят в любую категорию, указанную в Приложении I, за исключением тех, которые не обладают ни одним из свойств, указанных в Приложении III.

⁴⁰ Для получения более детального пояснения о применении процедуры предварительного обоснованного согласия в случаях когда не все Государства затрагиваемые трансграничной перевозкой считают эти отходы опасными, пожалуйста, обратитесь к подразделу 2.6 о трансграничных перевозках.

63. И наконец, Сторонам настоятельно рекомендуется четко обозначить отношение проекта правового инструмента с существующими законами, такими как основной закон по охране окружающей среды, более общие законы о производстве и регулировании отходов, или регуляторные тексты, принятые в отношении соответствующих сфер (например, здравоохранение, охрана труда, химические вещества, промышленные секторы, сельское хозяйство, урбанизация, предупреждение аварий, и т. д.). Например, такое пояснение может быть включено в статью, где определяется сфера применения правового инструмента.

Пример транспонирования

Статья [...] Сфера применения	Положение БК:
¹ Этот закон применяется к опасным отходам и другим отходам.	> Статья 1
² Закон не применяется к:	
a. Радиоактивным отходам, которые подпадают под другие международные системы контроля и действие международных инструментов, которые применяются исключительно к радиоактивным материалам;	> Статья 1.3
b. Отходы, которые образуются в результате проведения обычных операций перевозки на судах, выполнение которых подпадает под действие другого международного документа.	> Статья 1.4
³ «Отходы» – это вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению.	> Статья 2.1
^{3 ALT} «Отходы» представляют собой вещества или предметы, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с положениями этого законодательства, а именно:	
a. [...]	
b. [...]	
⁴ «Опасные отходы» – это отходы, подлежащие трансграничной перевозке, входящие в любую категорию, указанную в Приложении I или VIII Базельской конвенции, за исключением тех, которые не обладают ни одним из свойств, указанных в приложении III Базельской конвенции. Категории отходов, указанные в Приложении IX Базельской конвенции, считаются не опасными, кроме случаев, когда они содержат материал указанный в Приложении I к Базельской конвенции в количестве, в котором они начинают проявлять свойство согласно Приложению III к Базельской конвенции.	> Статья 1.1 + Статья 3
^{4 ALT} «Опасные отходы» это отходы подлежащие трансграничной перевозке, входящие в любую категорию, указанную в Приложении I этого закона, в количестве, в котором они начинают проявлять свойство согласно Приложению III этого закона.	
^{4 ALT BIS} «Опасные отходы» это отходы, подлежащие трансграничной перевозке, как определено постановлением [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА].	
⁵ «Другие отходы» это отходы подлежащие трансграничной перевозке, входящие в любую категорию, указанную в Приложении II Базельской конвенции.	> Статья 1.2
⁵ «Другие отходы» это отходы подлежащие трансграничной перевозке, входящие в любую категорию, указанную в Приложении II этого закона.	

2.3 ОПРЕДЕЛЕНИЯ

64. Краеугольным камнем составления проекта правового документа является определение и последовательное применение терминологии, используемой в правовом инструменте. Определения ключевой терминологии часто включают в начале правового инструмента, или в соответствующем разделе законодательства, чтобы читателю было легче на них ссылаться.

65. Статья 2 Базельской конвенции определяет терминологию, используемую в Конвенции. Большинство определений Статьи 2 непосредственно связаны с пониманием сферы применения Базельской конвенции. Глоссарий терминов⁴¹ также поясняет некоторые из этих терминов. Самым легким способом обеспечить охват сферой применения законодательства, выполняющего Базельскую конвенцию всех аспектов Базельской конвенции является принятие определений такими, как они приведены в Базельской конвенции, а также составить проект выполняющего законодательства на этой основе.

66. Если определение конкретного термина в Конвенции противоречит тому как этот термин используется согласно национальным законодательствам, и выполняющая Сторона желает сохранить национальное определение, составители проектов правовых документов должны быть особенно осторожны в обеспечении соответствия между выполняющим законодательством и Базельской конвенцией.

Пример – Использование национальной терминологии в законодательстве, выполняющем Базельскую конвенцию

Термин «удаление», например, используется согласно Базельской конвенции чтобы ссылаться на любую операцию, указанную в Приложении IV к Конвенции. Приложение IV включает в себя как операции по окончательному удалению (Приложение IV-A), так и операции по рекуперации (Приложение IV-B). В некоторых странах «удаление» и «рекуперация» являются отдельными терминами, при этом термин «удаление» охватывает только операции по окончательному удалению (Приложение IV-A). Если Стороны принимают решение использовать их национальную терминологию, они должны быть осторожны в том, чтобы не ограничивать сферу применения обязательств в рамках Базельской конвенции при транспонировании их в национальное законодательство. В приведенном примере, всегда, когда Базельская конвенция ссылается на «удаление», термин необходимо будет заменить отсылкой на «удаление и рекуперацию». Схожие проблемы, например, могут возникнуть с определением термина «регулирование отходов».

67. Составителей проектов также призывают дополнять перечень определений Статьи 2 Базельской конвенции и адаптировать определения Базельской конвенции к национальным условиям, если это необходимо, и прояснять серые пятна, где это применимо. Однако, если Конвенция не предусматривает другое (например, определение «опасных отходов»), расширение сферы применения определений Базельской конвенции на национальном уровне не создает новых обязательств для других Сторон.

Пример – Национальные пояснения к терминологии Базельской конвенции

К другим терминам, для которых может потребоваться пояснение согласно национальному законодательству, среди прочих, относятся термины «Базельская конвенция», «документ на перевозку», «документ уведомления» или «транзитное Государство». Термин «документ уведомления» может, например, быть определен как «документ, используемый для уведомления компетентного органа о любой предполагаемой трансграничной перевозке опасных или других отходов, и который содержит заявления и информацию, указанные в Приложении V-A Базельской конвенции в соответствии с форматом, утвержденным Конференцией Сторон Базельской конвенции» (Приложение V-A). Термин «документ на перевозку» может быть определен как «документ, который подписывается каждым лицом, которое берет на себя трансграничную перевозку опасных или других отходов, при доставке или получении соответствующих отходов, и который содержит заявления и информацию, указанные в Приложении V-B Базельской конвенции в соответствии с форматом, утвержденным Конференцией Сторон Базельской конвенции» (Приложение V-B).

Термин «Государство транзита» определен в Статье 2 Базельской конвенции как *любое государство, не являющееся Государством экспорта или импорта, через которое планируется или осуществляется перевозка опасных или других отходов. На национальном уровне, термин «транзит» может, например, быть определен таким образом, чтобы прояснить, касается ли он исключительной экономической зоны, территориальных вод, свободных экономических зон, захода в порт, установки судна на место стоянки или разгрузки отходов.*

⁴¹ Глоссарий терминов (2017) можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

Пример транспонирования

Статья [...] Определения	Положение БК:
¹ «Использование» означает сбор, транспортировку и удаление опасных или других отходов, включая последующий контроль за местами удаления.	> Статья 2.2
² «Трансграничная перевозка» означает любое перемещение опасных или других отходов из района, находящегося под национальной юрисдикцией одного Государства, в район или через район, находящийся под национальной юрисдикцией другого Государства, либо в район или через район, не находящийся под национальной юрисдикцией какого-либо Государства, при условии, что такая перевозка затрагивает по крайней мере два Государства.	> Статья 2.3
³ «Удаление» означает любую операцию, указанную в Приложении IV к Базельской конвенции.	> Статья 2.4
^{3 ALT} «Удаление» означает любую операцию, определенную в Приложении IV этого закона.	
⁴ «Санкционированные места или объекты» означают места или объекты для удаления опасных или других отходов, в отношении которых получено разрешение или лицензия от соответствующего органа того Государства, на территории которого находятся такие места или объекты.	> Статья 2.5
⁵ «Экологически обоснованное использование опасных или других отходов» означает принятие всех практически возможных мер для того, чтобы при использовании опасных или других отходов здоровье человека и окружающая среда защищались от возможного отрицательного воздействия таких отходов.	> Статья 2.8
⁶ «Район, находящийся под национальной юрисдикцией Государства» означает любой район суши и моря или воздушное пространство, в пределах которого Государство в соответствии с международным правом несет административную и нормативную ответственность за охрану здоровья человека и состояния окружающей среды.	> Статья 2.9
⁷ «Государство экспорта» означает любую Сторону Базельской конвенции, из которой планируется или начата трансграничная перевозка опасных или других отходов.	> Статья 2.10
⁸ «Государство импорта» означает Сторону Базельской конвенции, в которую планируется или осуществляется перевозка опасных или других отходов с целью их удаления или с целью погрузки до удаления в районе, на который не распространяется юрисдикция какого-либо Государства.	> Статья 2.11
⁹ «Государство транзита» означает любое Государство, не являющееся Государством экспорта или импорта, через которое планируется или осуществляется перевозка опасных или других отходов.	> Статья 2.12
^{9 ALT} «Государство транзита» означает [...]	
¹⁰ «Заинтересованные государства» означают Стороны Базельской конвенции, являющиеся Государствами экспорта или импорта или Государствами транзита, независимо от того, являются ли они Сторонами Базельской конвенции или нет.	> Статья 2.13
¹¹ «Лицо» означает любое физическое или юридическое лицо.	> Статья 2.14
¹² «Экспортер» означает любое лицо, находящееся под юрисдикцией Государства экспорта, которое организует экспорт опасных или других отходов.	> Статья 2.15
¹³ «Импортер» означает любое лицо, находящееся под юрисдикцией Государства импорта, которое организует импорт опасных или других отходов.	> Статья 2.16
¹⁴ «Перевозчик» означает любое лицо, осуществляющее транспортировку опасных или других отходов.	> Статья 2.17
¹⁵ «Производитель» означает любое лицо, чья деятельность ведет к образованию опасных или других отходов, или, если это лицо неизвестно, то лицо, которое владеет этими отходами и/или осуществляет над ними контроль.	> Статья 2.18
¹⁶ «Лицо, отвечающее за удаление» означает любое лицо, которому отгружаются опасные или другие отходы и которое осуществляет удаление таких отходов.	> Статья 2.19
¹⁷ «Незаконный оборот» означает любую трансграничную перевозку опасных или других отходов в соответствии со Статьей [...] этого закона.	> Статья 2.21

2.4 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА

68. Базельская конвенция требует, чтобы каждая Сторона назначила один или несколько компетентных органов и один координационный центр (Статья 5 Базельской конвенции). Компетентный орган получает и отвечает на уведомления о трансграничных перевозках опасных и других отходов, а также любую соответствующую информацию (Статья 2.6 Базельской конвенции). Координационный центр ответственен за получение из и подачу информации в Секретариат Базельской конвенции (Статья 2.7 Базельской конвенции). Должен быть назначен только один координационный центр. Может быть назначен один или более компетентных органов для ответа на уведомления об экспорте и импорте, однако, для уведомлений о транзите может быть назначен только один компетентный орган.

69. Стороны обязаны информировать Секретариат о своих назначениях в течение трех месяцев с даты вступления в силу для них Конвенции, а также о любых последующих изменениях в назначениях (Статьи 5.2 и 5.3 Базельской конвенции). Более подробную информацию о частоте и формате уведомлений о назначениях контактных лиц в Секретариат, а также список компетентных органов и координационных центров можно найти на вебсайте Конвенции.⁴²

70. Система контроля в рамках Конвенции не может функционировать надлежащим образом за исключением случаев, когда каждая Сторона назначила свои компетентные органы и координационный центр и уведомила другие Стороны о них через Секретариат. Стороны могут самостоятельно определять структуру таких органов, набор персонала для них, определенное министерство, которому они будут подотчетны, и так далее, в зависимости от факторов, таких как правовой контекст и существующие институциональные ограничения, традиций и наличие ресурсов Стороны, например, федеральные государства и государства с децентрализованными системами регулирования отходов, могут назначать различные компетентные органы, например, в зависимости от географической зоны.⁴³

71. Координационные центры и компетентные органы не обязательно должны назначаться законодательством. Однако, национальные административные органы власти в основном функционируют на основе правовых мандатов и правовых полномочий, обусловленных в соответствующих законах. Следовательно, Стороны должны обеспечить, чтобы координационный центр и компетентные органы были наделены необходимым правовым полномочием для выполнения своих функций.

72. Реализация и обеспечение выполнения Базельской Конвенции обычно также предусматривает участие других органов, кроме компетентных органов и координационного центра, таких как административные органы власти, основная обязанность которых заключается в выполнении соответствующих законов, специализированных правоприменительных органов и региональных органов власти. Следовательно, с помощью положения или других административных средств Стороны должны определить, как компетентные органы будут координировать свои действия с другими государственными органами и общественностью в отношении выполнения своих конкретных функций. Это означает установление достаточно четкого разделения обязанностей между национальными органами власти, а также разработку механизмов сотрудничества (обмен информацией, базы данных, консультативные органы, межминистерские комитеты, процедуры коммуникации, меморандумы о взаимопонимании, руководящие принципы для сотрудничества, совместные рабочие программы. и т. д.).

Пример – Сотрудничество с региональными органами

Важным аспектом сотрудничества с региональными органами является обеспечение обмена информацией между региональными и национальными органами власти. В странах где региональные органы власти ответственны за разрешение трансграничных перевозок, национальное правительство может сыграть роль в сборе, анализе и представлении данных на национальном уровне. Роль национальных органов власти может также выйти за пределы сбора данных и обмена информацией. В некоторых странах законодательство в сфере отходов уточняет, что планы регулирования отходов принятые на региональном уровне должны быть направлены (например, Швейцария)⁴⁴ или одобрены (например, Южная Африка)⁴⁵ национальным правительством.

73. В том, что касается компетентных органов и координационных центров, может быть необходимым скорректировать мандат других участвующих учреждений чтобы предоставить им полномочия, необходимые для выполнения их соответствующих обязательств. Например, правоприменительным органам обычно требуется обосновывать свои действия четким правовым мандатом, таким как наличие доступа к соответствующим учреждениям для проведения инспекции, надлежащие полномочия для ведения расследований, и, в некоторых случаях, для наложения санкций.

⁴² См. <http://basel.int/Procedures/CompetentAuthorities/tabid/1324/Default.aspx>, <http://basel.int/Procedures/FocalPoint/tabid/1325/Default.aspx> и <http://basel.int/Countries/CountryContacts/tabid/1342/Default.aspx>.

⁴³ Например, такова ситуация в Германии.

⁴⁴ См. Статью 31.2 Закона об охране окружающей среды Швейцарии (№ 814.01) от 7 октября 1983 года.

⁴⁵ См. Раздел 11.5 Закона о Национальном экологическом регулировании Южной Африки: Закон об отходах (№ 59) от 2008 года.

74. И наконец, составители проектов правовых документов должны включить положение для обеспечения необходимых финансовых ресурсов для назначенных органов власти, чтобы они могли выполнять и осуществлять возложенные на них обязательства, за исключением случаев, когда для этого существуют другие национальные процессы (например, законодательство о бюджетных ассигнованиях). Выполнение обязательств в рамках Базельской конвенции влечет за собой новые финансовые обязательства для администрации. Стороны должны провести тщательную оценку своих расходов (оборудование для офисов; персонал; административные процедуры; финансовые взносы в Секретариат, и т. д.). Даже хорошо прописанное законодательство может иметь незначительный практический эффект при отсутствии достаточного уровня финансирования. Ключевым средством для достижения финансовой жизнеспособности выполняющего законодательства является включение положения, которое обуславливает финансовые ресурсы в самом законодательстве, например, посредством сборов, или обеспечивая закрепление этого в государственном процессе распределения бюджетных ассигнований. Меры реализации, например, могут обеспечивать самоокупаемые взносы из регулируемого сообщества для уменьшения финансового бремени администрации. Практическое руководство о системах финансирования, разработанное экспертной рабочей группой Базельской конвенции по вопросам экологически обоснованного регулирования, содержит дальнейшие руководящие принципы по теме.⁴⁶

Пример – Самоокупаемость посредством административных сборов

В Сингапуре, например, было решено взимать сбор за обработку заявлений для получения разрешений на импорт, экспорт и транзит. Раздел 24 (1) Закона об опасных отходах (Контроль экспорта, импорта и транзита) от 1998 года предоставляет юридическое обоснование для принятия субсидиарных положений, обуславливающих такие сборы. Применимые сборы определены в Постановлении 32 вместе с Перечнем положений об опасных отходах (Контроль экспорта, импорта и транзита) от 1998 года. Начиная с марта 2018 года подлежащий оплате сбор составляет 335 сингапурских долларов для получения базельских разрешений или так называемых специальных разрешений, действительных в течение одного года, 125 сингапурских долларов за разрешения со сроком действия в 3 месяца, и 45 сингапурских долларов за заявление на внесение изменений в базельское разрешение или так называемое специальное разрешение. Если заявление или уведомление не сопровождается предписанным сбором, заявление или уведомление считается не полученным компетентным органом до оплаты сбора (см. Раздел 24 (3) Закона).

Пример транспонирования

Статья [...] Полномочие	Положение БК:
¹ [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] несет ответственность за осуществление этого закона. При необходимости, он примет соответствующие регуляторные тексты и меры для предотвращения и наказания любого поведения, противоречащего положениям этого закона, или, если это применимо, будет сотрудничать с соответствующими органами власти в этих целях.	> Статья 4.4
² [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] назначит координационный центр [в течение трех месяцев с даты вступления в силу Базельской конвенции для [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ]] и сообщит в Секретариат Базельской конвенции о таком назначении, а также о любых изменениях касательно такого назначения, в течение одного месяца с даты принятия решения.	> Статья 5
³ [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] назначит или учредит один или более компетентных органов, которые будут получать уведомление о предлагаемом транзите опасных отходов или других отходов, [в течение трех месяцев с даты вступления в силу Базельской конвенции для [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ]] и сообщит в Секретариат Базельской конвенции о таком назначении, а также о любых изменениях касательно такого назначения, в течение одного месяца с даты принятия решения.	> Статья 5
⁴ [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] предоставит доступ общественности к информации и документам, необходимым для осуществления этого закона, такие как уведомления и документы на перевозку, утвержденные Конференцией Сторон Базельской конвенции.	> Статья 4.4

⁴⁶ Практическое руководство о системах финансирования можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/CountryLedInitiative/EnvironmentallySoundManagement/ESMToolkit/PracticalManuals/tabid/5847/Default.aspx>.

2.5 ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТХОДОВ

75. Базельская конвенция содержит ряд общих правил и принципов, относящихся к экологическим обоснованному регулированию опасных и других отходов. Стороны должны принять надлежащие меры с тем, чтобы:

- (a) Обеспечить сведение к минимуму производства опасных и других отходов в своих пределах с учетом социальных, технических и экономических аспектов (Статья 4.2 (a) Базельской конвенции);
- (b) Обеспечить наличие соответствующих объектов по удалению для экологически обоснованного использования опасных и других отходов независимо от места их удаления. Эти объекты, по возможности, должны быть расположены в ее пределах (Статья 4.2 (b) Базельской конвенции);
- (c) Обеспечить, чтобы лица, участвующие в использовании опасных и других отходов в ее пределах, принимали такие меры, которые необходимы для предотвращения загрязнения опасными и другими отходами в результате такого обращения и, если такое загрязнение все же происходит, для сведения к минимуму его последствий для здоровья человека и окружающей среды (Статья 4.2 (c) Базельской конвенции).

76. Общие принципы касающиеся регулирования трансграничных перевозок рассматриваются в разделе 2.6 о трансграничных перевозках.

77. Принципы регулирования отходов Базельской конвенции обеспечивают нормативно-правовую базу для более конкретных внутренних мер, и, следовательно, должны быть отражены в национальной правовой и политической базе, применимой к производству и регулированию опасных и других отходов. Они не обязательно должны быть реализованы через законодательство, и другие подходы (например, стратегии регулирования отходов) могут внести вклад к достижению выполнения этих обязательств. Если выполняющая Сторона решит включить вышеприведенные принципы в свое выполняющее законодательство, предпочтительно, чтобы правовой инструмент также обуславливал четкий мандат для их дальнейшей разработки с целью обеспечения их применения.

Пример – Национальное осуществление принципов регулирования отходов

Изложенные в Базельской конвенции общие обязательства по регулированию отходов обычно требуют дальнейшей разработки на национальном уровне для того чтобы полностью вступить в силу. Например, в Статье 4.2 (a) Базельской конвенции от Сторон требуется обеспечить сведение к минимуму производства опасных и других отходов в своих пределах с учетом социальных, технических и экономических аспектов. Выполняющая Сторона может пожелать включить положения для прояснения требований, которые позволят отслеживать прогресс в минимизации опасных и других отходов, принимая во внимание Картахенскую декларацию о предотвращении образования, минимизации и рекуперации опасных отходов и других отходов, утвержденную Конференцией Сторон на ее десятом совещании.⁴⁷ Другие подходы исключительно политического характера также могут внести вклад в оказание помощи Сторонам в выполнении ими своих общих обязательств.

Закон Кабо Верде о регулировании отходов от 2015 года, например, включает в себя ряд различных мер по минимизации производства опасных отходов и других отходов в пределах страны, а именно:

- Принятие Стратегического плана по регулированию и предупреждению образования отходов для реализации принципов регулирования отходов, который включают в себя программу предупреждения образования отходов (см. Статью 22 и Раздел II Закона).
- Обязательство для производителей отходов, производящих отходы, которые подпадают под требование регистрации, принять внутренние планы по регулированию и предупреждению производства отходов, которые среди прочего обуславливают существенное снижение количества и уровня опасности производимых отходов (см. Статью 38 Закона); и
- Обязательство для производителей продукции рассмотреть способы снижения использования опасных веществ в продукции и способствовать разработке продуктов, которые производят меньше отходов в производственном процессе (см. Статью 17 Закона).

78. В идеале, принятые меры по реализации должны охватывать все аспекты цикла регулирования опасных и других отходов, включая производство, сбор, транспортировку и удаление отходов, а также их хранение. К полезным материалам руководящих принципов о разработке комплексной базы для экологически обоснованного регулирования опасных отходов и других отходов относятся:

⁴⁷ Декларацию можно найти по адресу: <http://www.basel.int/COP10/CartagenaDeclaration/tabid/2433/Default.aspx>

- (a) Рамочная основа для экологически обоснованного регулирования опасных и других отходов;⁴⁸
- (b) Технические руководящие принципы Базельской конвенции;⁴⁹
- (c) Руководящие принципы для Рамочного законодательства по комплексному регулированию отходов (UNEP).⁵⁰

Пример транспонирования

Статья [...]Принципы регулирования отходов	Положение БК:
¹ [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] принимает надлежащие меры с тем, чтобы:	
a. Обеспечить сведение к минимуму производства опасных и других отходов в пределах [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ].	> Статья 4.2 (a)
b. Обеспечить наличие соответствующих объектов по удалению для экологически обоснованного использования опасных и других отходов, которые, по возможности, должны быть расположены в пределах [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ];	> Статья 4.2 (b)
c. Обеспечить, чтобы лица, участвующие в использовании опасных и других отходов, принимали такие меры, которые необходимы для предотвращения загрязнения опасными и другими отходами в результате такого обращения, и если такое загрязнение все же происходит, для сведения к минимуму его последствий для здоровья человека и окружающей среды.	> Статья 4.2 (c)

2.6 ТРАНСГРАНИЧНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ

2.6.1 Общие принципы

79. Базельская конвенция содержит ряд общих принципов, относящихся к регулированию трансграничных перевозок опасных и других отходов. В частности, от Сторон требуется принятие надлежащих мер с тем, чтобы:

- (a) Обеспечить, чтобы трансграничная перевозка опасных и других отходов была сведена к минимуму в соответствии с экологически обоснованным и эффективным использованием таких отходов, и осуществлялась таким образом, чтобы здоровье человека и окружающая среда были ограждены от отрицательных последствий, к которым может привести такая перевозка (Статья 4.2 (d) Базельской конвенции);
- (b) Не разрешать экспорт опасных или других отходов в Государство или группу Государств, относящихся к организации по экономической и/или политической интеграции, которые являются Сторонами, в частности, в развивающиеся страны, которые в рамках своего законодательства запретили весь импорт, либо если у нее есть основания полагать, что использование этих отходов не будет осуществляться экологически обоснованным образом, в соответствии с критериями, которые будут определены Сторонами на их первом совещании (Статья 4.2 (e) Базельской конвенции);
- (c) Требовать предоставления заинтересованным Государствам информации относительно предлагаемой трансграничной перевозки опасных и других отходов, согласно приложению VA, ясно указывающей на последствия предлагаемой перевозки для здоровья человека и окружающей среды (Статья 4.2 (f) Базельской конвенции);
- (d) Не допускать импорта опасных и других отходов, если есть основания полагать, что использование этих отходов не будет осуществляться экологически обоснованным образом (Статья 4.2 (g) Базельской конвенции);
- (e) Сотрудничать в принятии мер с другими Сторонами и заинтересованными организациями, непосредственно или через Секретариат, в том числе в распространении информации о трансграничной перевозке опасных и других отходов в целях совершенствования экологически обоснованного использования таких отходов и предупреждения их незаконного оборота (Статья 4.2 (h) Базельской конвенции);
- (f) Обеспечить, чтобы трансграничные перевозки разрешались только если: (a) Государство экспорта не обладает технической возможностью и необходимыми объектами или подходящими местами для удаления таких отходов экологически обоснованным и эффективным образом; (b) такие отходы необходимы Государству импорта в качестве сырья для предприятий по рециркуляции или рекуперации; или (c) такая трансграничная перевозка отвечает иным критериям, которые будут определены сторонами, при условии, что такие критерии не противоречат целям настоящей Конвенции. (Статья 4.9 Базельской конвенции).

⁴⁸ Рамочную основу для экологически обоснованного регулирования опасных отходов и других отходов (2013) можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/CountryLedInitiative/EnvironmentallySoundManagement/ESMFramework/tabid/3616/Default.aspx>.

⁴⁹ Технические руководящие принципы Базельской конвенции можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/TechnicalGuidelines/tabid/2362/Default.aspx>.

⁵⁰ Руководящие принципы для Рамочного законодательства по комплексному регулированию отходов (2016) можно найти в документе ООН UNEP/Env.Law/MTV4/Pollution/2016/1.

80. Кроме того, каждая Сторона:

- (a) Требуется, чтобы экспортируемые опасные или другие отходы использовались экологически обоснованным образом в Государстве импорта или других государствах (Статья 4.8 Базельской конвенции);
- (b) Обязуется проводить периодический обзор возможностей для сокращения объема и/или загрязняющей способности опасных отходов, которые экспортируются в другие Государства, в частности в развивающиеся страны (Статья 4.13 Базельской конвенции).

81. Для выполнения этих обязательств могут быть выполнены меры вместе с положениями, регулируемыми процедурой предварительного обоснованного согласия, например, полагаясь на усмотрение компетентного органа в отношении разрешения или запрета определенной трансграничной перевозки при условиях, способствующих выполнению таких обязательств. Однако, Стороны не обязаны осуществлять принципы через законодательство, и другие подходы могут внести вклад к достижению выполнения этих обязательств.

Пример – Национальное осуществление принципа минимизации трансграничных перевозок

Статья 4.2 (d) Базельской конвенции, например, гласит что «[к]аждая Сторона принимает надлежащие меры с целью обеспечить, чтобы трансграничные перевозки опасных или других отходов были сведены к минимуму в соответствии с экологически обоснованным и эффективным использованием таких отходов и осуществлялись таким образом, чтобы здоровье человека и окружающая среда были ограждены от отрицательных последствий, к которым может привести такая перевозка». Эта статья может быть выполнена рядом способов:

Например, в Канаде общее обязательство Сторон в рамках Конвенции по принятию мер для сведения количества трансграничных перевозок опасных и других отходов к минимуму было преобразовано на национальном уровне в конкретное обязательство для экспортеров по принятию и реализации планов сокращения экспорта. Подраздел 188.1 Закона об охране окружающей среды Канады от 1999 года предоставляет правовую основу для Министра, чтобы требовать от экспортера, группы экспортеров, опасных отходов предоставлять план по снижению экспорта одновременно с уведомлением о предполагаемом импорте, экспорте или транзите, или в любое другое предписанное время, а также осуществить этот план, в целях снижения или постепенного прекращения экспорта опасных отходов или определенных как неопасные для окончательного удаления. Аспекты, которые должны быть рассмотрены в этих планах, изложены в подразделе 38.1 Положений об экспорте и импорте опасных отходов и опасного вторсырья Канады. Помимо прочего, они должны содержать информацию о количестве экспорта в самом начале, цели по снижению экспорта и описание того, каким образом объемы экспорта будут постепенно прекращены, включая этапы и график для прекращения.

В Австралии общее обязательство по принятию мер для минимизации трансграничных перевозок опасных отходов и других отходов было трансформировано в критерий для принятия решения о предоставлении разрешений на импорт и экспорт. Применимая к предоставлению разрешений на импорт и экспорт процедура изложена в разделе 17 Закона Австралии об опасных отходах (Положение об экспорте и импорте) 1989 года. Подразделы 4 и 5 обуславливают возможность для Министра охраны окружающей среды и культурного наследия отказывать в предоставлении разрешения если обращение с отходами может быть выполнено другим экологически обоснованным способом, который не предусматривает предполагаемого экспорта или импорта:

- Раздел 17.4 обуславливает, что Министр может принимать решение не предоставлять разрешение если, с учетом международных обязательств Австралии, обращение с отходами может быть выполнено другим способом, в отличие от способа в соответствии с предложением импорта или экспорта, при условии, что обращение с отходами таким способом не будет представлять существенного риска нанесения вреда или ущерба людям, или окружающей среде;
- Раздел 17.5 обуславливает, что Министр может принимать решение не предоставлять разрешение на экспорт, с учетом целесообразности использования объектов в Австралии для удаления опасных отходов, если отходы должны быть удалены при помощи этого объекта в отличие от способа в соответствии с предложением экспорта, при условии, что такое удаление соответствует экологически обоснованному регулированию отходов.

82. И наконец, в том, что касается безопасности во время трансграничной перевозки опасных отходов и других отходов, Базельская конвенция предусматривает что каждая Сторона:

- (a) Запрещает всем лицам, находящимся под ее национальной юрисдикцией, транспортировку или удаление опасных или других отходов, если только эти лица не получили разрешения или согласия на проведение таких операций (Статья 4.7 (a) Базельской конвенции);
- (b) Требуется, чтобы опасные или другие отходы, являющиеся объектом трансграничной перевозки, упаковывались, маркировались и транспортировались в соответствии с общепринятыми и общепризнанными международными правилами, и нормами в области упаковки, маркировки и транспортировки, и чтобы учитывалась соответствующая международно признанная практика (Статья 4.7 (b) Базельской конвенции);
- (c) Требуется, чтобы опасные или другие отходы сопровождался документом о перевозке опасных отходов от пункта, из которого начинается трансграничная перевозка, до места удаления (Статья 4.7 (c) Базельской конвенции).

83. Обязательство Сторон запрещать лицам перевозку или удаление опасных и других отходов, если только они не получили разрешения, обычно исполняется при помощи системы лицензирования или разрешительной системы, что требует принятия законодательства, в котором конкретизируются процедуры и применение критериев для получения лицензии или разрешения. Такая система может включать в себя и другие мероприятия по регулированию отходов помимо удаления и перевозки, в соответствии с требованиями Базельской конвенции (Статья 4.7 (a) Базельской конвенции).

84. В том, что касается требований обеспечить чтобы подлежащие трансграничной перевозке отходы были упакованы, маркированы и транспортированы в соответствии с общепризнанными международными нормами и сопровождался документом о перевозке, законодательство, выполняющее Базельскую конвенцию, обычно должно определять предмет этих обязательств, чтобы они стали полностью функциональными на национальном уровне. В зависимости от выбора выполняющей Стороны, им, например, может быть экспортер, импортер и/или перевозчик, или все они вместе.

Пример – Выполнение требований Базельской конвенции о перевозке

Операционализация различных обязательств в рамках Конвенции касающихся перевозки опасных отходов часто трансформируется на национальном уровне в конкретные обязательства для различных участников перевозки, таких как экспортер, импортер или перевозчик. Есть ряд способов того как эти обязательства могут распределяться между участниками, например, кто несет ответственность за обеспечение того, что все отходы перевозятся в соответствии с различными требованиями (упаковка, маркировка, документ о перевозке, и т. д.). Обязательство Статьи 7.4 (c) Конвенции требует, чтобы опасные или другие отходы сопровождался документом о перевозке опасных отходов от пункта, из которого начинается трансграничная перевозка, до места удаления, может, например, быть трансформировано в национальное законодательство, а именно:

Положения об экспорте и импорте опасных отходов и опасного вторсырья Канады 2005 года, например, накладывают обязательство на экспортера обеспечить чтобы каждый уполномоченный перевозчик опасных отходов и иностранный получатель заполнял соответствующую часть документа о перевозке. В случае импорта, обязательство обеспечивать чтобы экспортер и перевозчики заполняли их соответствующую часть документа о перевозке применяется к импортеру. Кроме того, импортер должен обеспечивать, чтобы в момент въезда в Канаду иностранный экспортер и первый уполномоченный перевозчик заполнили соответствующую часть документа о перевозке.

Статья 31 Постановления о перевозках отходов Швейцарии 2005 года требует, чтобы экспортер и импортер предоставляли копию документа Таможенной службе. От них также требуется сохранять копию заполненного документа о перевозке как минимум пять лет. Обязательство обеспечивать чтобы контролируемые отходы, перевозимые в целях экспорта или импорта, сопровождался документом о перевозке применяется к перевозчику.

Например, в том, что касается выполнения требований Статьи 4.7 (b) Базельской конвенции по упаковке, маркировке и перевозке, обратитесь к примеру в пункте 16 данного Руководства.

2.6.2 Процедура предварительного обоснованного согласия

85. Процедура предварительного обоснованного согласия регулирующая трансграничные перевозки опасных и других отходов занимает центральное место в контрольном режиме Базельской Конвенции. Согласно Базельской конвенции, трансграничные перевозки опасных отходов или других отходов запрещены или не разрешаются/согласие на них не дается в следующих обстоятельствах:

- (a) Экспорт в или импорт из государства, которое не является Стороной Базельской конвенции, с которой не заключен двусторонний, многосторонний или региональный договор или соглашение в соответствии со Статьей 11 Базельской конвенции (Статья 4.5 Базельской конвенции);
- (b) Экспорт опасных и других отходов Стороне Базельской конвенции, которая запретила импорт таких отходов (Статья 4.1 (b) Базельской конвенции; Статья 13.2 (c) Базельской конвенции);
- (c) Экспорт опасных отходов для удаления в пределах района южнее 60° южной широты (например, Антарктика), независимо от того, подлежат ли такие отходы трансграничной перевозке (Статья 4.6 Базельской конвенции).

Пример – Осуществление запретов Базельской конвенции на экспорт и импорт в рамках

Общие запреты на экспорт или импорт опасных отходов в обстоятельствах, описанных в Статье 4.5, 4.1 (b) и 4.6 Базельской конвенции часто выполняются на национальном уровне как обязательство компетентного органа не давать разрешение при таких обстоятельствах.

Выполняющее законодательство Сингапура, например, делает различие между разрешениями Базельской конвенции и так называемыми специальными разрешениями, предоставляемыми в соответствии с механизмами Статьи 11 (договор или соглашение, которое Сингапур заключил с иностранным Государством, независимо от того, является ли оно Стороной Базельской Конвенции, согласно Статье 11 Базельской конвенции). Запрет Статьи 4.5 Конвенции импортировать из или экспортировать в государство, которое не является Стороной Базельской конвенции, с которой не был заключен договор или соглашение в рамках Статьи 11 Конвенции, включен в Постановление Сингапура об опасных отходах (Контроле экспорта, импорта и транзита) 1998 года о процедуре предоставления разрешений на импорт и экспорт. В соответствии с подпунктом (2) (d) Постановления 9 «разрешение на импорт или экспорт не будет предоставлено [...] если запрашиваемый экспорт в или импорт из иностранной страны, которая не является стороной Базельской конвенции или стороной договоренности согласно Статье 11».

В некоторых монистических странах некоторые из этих общих запретов, например, положение запрещающее экспорт опасных отходов для удаления в Антарктику, могут непосредственно применяться, и, следовательно, не обязательно должны быть включены в выполняющее законодательство.

86. Во всех других обстоятельствах трансграничные перевозки подлежат процедуре предварительного обоснованного согласия, изложенной в Статье 6 Конвенции. До транспонирования процедуры предварительного обоснованного согласия во внутреннее законодательство, Стороны должны принимать решение о возможных запретах и ограничениях на импорт, экспорт или транзит. У Сторон также есть возможность включить положение для принятия таких мер на более позднем этапе. Базельская конвенция требует от Сторон уведомлять Секретариат о запретах или ограничениях на импорт, экспорт или транзит для того чтобы они получили полную юридическую силу в сравнении с другими Сторонами. Если, например, выполняющая Сторона запрещает импорт опасных и других отходов, процедура предварительного обоснованного согласия будет применяться только к экспорту и транзиту опасных и других отходов. Это должно быть отражено в выполняющем законодательстве Базельской конвенции.

87. Процедура предварительного обоснованного согласия в рамках Базельской конвенции в частности требует, чтобы Государство экспорта не давало согласия на начало трансграничной перевозки за исключением случаев когда оно получает письменное согласие от Государства импорта, и, если это применимо, от Государства транзита (Статья 6.3 6.4) Базельской конвенции). Государство экспорта должно также обладать подтверждением наличия контракта между экспортером и лицом, отвечающим за удаление, где конкретизируется экологически обоснованное регулирование соответствующих отходов (Статья 6.3 (b) Базельской конвенции). Допустима упрощенная процедура предварительного обоснованного согласия при определенных обстоятельствах (Статья 6.4 в конце и Статьи 6.6 6.8 Базельской конвенции). Выполняющее законодательство Базельской конвенции должно заниматься различными обязательствами с точки зрения Государства импорта, экспорта и транзита чтобы привести в соответствие с каждой ситуацией, с которой может столкнуться выполняющая Сторона. Для облегчения прочтения правового документа может оказаться уместным включение отдельных глав или положений для соответствующих случаев экспорта, импорта и транзита отходов. Кроме того, чтобы стать полностью функциональным, выполняющее законодательство должно обрисовывать конкретные обязательства для разных участников (производителя, экспортера, перевозчика, импортера, лица отвечающего за удаление) для каждого возможного сценария (экспорта, импорта и транзита).

88. Некоторые аспекты процедуры предварительного обоснованного согласия должны требовать дальнейшей конкретизации на национальном уровне.

Пример – Пояснения требований Базельской конвенции в отношении процедуры предварительного обоснованного согласия

В целях обеспечения их полной эффективности, Стороны должны рассмотреть вопрос необходимости дальнейших пояснений национальных законов или положений по каждому аспекту предварительного обоснованного согласия. Например, Статья 6.3 Базельской конвенции предусматривает чтобы Государство экспорта не давало согласия производителю или экспортеру начинать трансграничную перевозку пока оно не получит подтверждение о наличии контракта между экспортером и лицом, отвечающим за удаление, где будет конкретизироваться экологически обоснованное регулирование соответствующих отходов. В своем выполняющем законодательстве некоторые Стороны уточнили какие элементы должен содержать этот контракт. Для получения более подробной информации по теме, включая список базовых элементов, которые должны быть включены в контракт, смотрите *Руководство по системе контроля*.⁵¹

89. Если отходы юридически определены как или считаются опасными отходами только Государством экспорта, Государством импорта, Государством импорта и транзита или Государством транзита, обязанности уведомлять о трансграничной перевозке и подтверждать ее завершение переносятся на это Государство (Статья 6.5 Базельской конвенции).

90. Пунктом 5 (а) Статьи 6 предусмотрено, что, если трансграничная перевозка отходов юридически определена как или считается перевозкой опасных отходов только Государством экспорта, тогда требования пункта 9 Статьи 6, которые применяются к импортеру или лицу, отвечающему за удаление отходов, и Государству импорта, будут применяться, с соответствующими поправками, к экспортеру и Государству экспорта, соответственно. Это означает, что экспортер, а не лицо, отвечающее за удаление отходов, должно информировать компетентный орган Государства экспорта о получении лицом, отвечающим за удаление, таких отходов, и, в установленном порядке, о завершении удаления, как об этом указано в уведомлении. Если Государство экспорта не получит такой информации, компетентный орган Государства экспорта или экспортер уведомит об этом Государство импорта.

91. Пунктом 5 (b) Статьи 6 предусмотрено, что, если трансграничная перевозка отходов юридически определена как или считается перевозкой опасных отходов только Государством импорта, или Государствами импорта и транзита, являющимися Сторонами, требования пунктов 1, 3, 4 и 6 Статьи 6, которые применяются к экспортеру и Государству экспорта, будут применяться, с соответствующими поправками, к импортеру или лицу, отвечающему за удаление, и к Государству импорта, соответственно. Это означает, что в таком случае:

- (a) Импортер или лицо, отвечающее за удаление или Государство импорта должны будут уведомить в письменной форме Государство транзита и/или импорта о предполагаемой трансграничной перевозке опасных отходов или других отходов;
- (b) Начало перевозки не будет разрешено до тех пор, пока уведомитель не получит согласие в письменной форме от Государства импорта и согласие в письменной форме от Государства транзита или его подразумеваемое согласие в соответствии с пунктом 4 Статьи 6, а также пока уведомитель не получит от Государства импорта подтверждение наличия контракта между экспортером и лицом, отвечающим за удаление, в котором обусловлено экологически обоснованное регулирование этих отходов.

92. И наконец, в пункте 5 (c) Статьи 6 оговорено, что, если трансграничная перевозка отходов юридически определена как или считается перевозкой опасных отходов только Государством транзита, которое является Стороной, тогда по отношению к такому Государству будут применяться положения пункта 4 Статьи 6. Это означает, что трансграничная перевозка может начаться только после того, как Государство транзита предоставит согласие в письменной форме на перевозку, или, в случае если Государство транзита не требует предварительного согласия в письменной форме, через 60 дней после получения Государством транзита соответствующего уведомления, при условии, что Государство транзита не возражало против трансграничной перевозки в течение этого периода времени. Конвенция не оговаривает каких-либо изменений в распределении обязанностей среди различных участников в этом случае. Следовательно, экспортер или Государство экспорта должны предпринять меры по уведомлению компетентного органа Государства транзита в соответствии с пунктом 4 Статьи 6.

⁵¹ *Руководство по системе контроля* (2015), Глава 4.7 и Приложение 4, которые можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

Пример – Осуществление положений Статьи 6.5 Базельской конвенции

Закон об опасных отходах (Регулирование экспорта и импорта) 1989 года, например, содержит конкретные положения применимые к случаям, когда отходы классифицированы как опасные отходы в Государстве импорта (Статья 6.5 (b) Конвенции) или в Государстве транзита (Статья 6.5 (c) Конвенции), но не в Австралии.

В целях принятия во внимание случаев, когда отходы классифицированы как опасные в иностранном Государстве импорта, но не в Австралии, Закон предусматривает, чтобы определение опасных отходов Раздела 4 Закона в таких обстоятельствах распространяется в целях этой конкретной трансграничной перевозки на вещество или предмет, классифицированный как опасные отходы в иностранном государстве (см. Раздел 4А Закона).

Если в случае экспорта отходы классифицированы как опасные в иностранном государстве транзита, но не в Австралии, Разделом 41А Закона предусмотрен запрет экспорта этих веществ или предмета, кроме случаев, когда компетентный орган Государства транзита был уведомлен о транзитной трансграничной перевозке и его предварительное согласие было получено.

В некоторых монистических странах различные положения Статьи 6.5, в частности, обязательства, касающиеся компетентного органа, могут применяться непосредственно, и, следовательно, не должны отражаться в выполняющем законодательстве. Если выполняющее законодательство накладывает на компетентный орган (не на экспортера или производителя отходов) обязательство уведомлять о трансграничных перевозках, единственное обязательство Статьи 6.5 применимое к представителям частного сектора изложено в Статье 6.5 (a): Если в случае экспорта, экспортируемые отходы юридически определены как или считаются опасными только Государством экспорта (но не Государством импорта), экспортер должен проинформировать компетентный орган о получении отходов лицом отвечающим за удаление, и, в установленном порядке, о завершении удаления, как предусмотрено в уведомлении. Обычно,⁵² обязательство применяется к лицу, отвечающему за удаление, а не к экспортеру (см. Статью 6.9 Конвенции). Однако, этот вариант предусматривает что компетентный орган полностью осведомлен о своих обязательствах в рамках процедуры ПОС Базельской конвенции, включая Статью 6.5 (b) и (c).⁵³

93. *Руководство по осуществлению Базельской конвенции*⁵⁴ и *Руководство по системе контроля*⁵⁵ содержат дальнейшие указания для Сторон и регулируют различные требования по процедуре предварительного обоснованного согласия соответственно, включая случаи, когда отходы юридически определены как или считаются опасными в одном или более, но не во всех заинтересованных Государствах.

94. Конечной целью процедуры предварительного обоснованного согласия является обеспечение экологически обоснованного удаления опасных и других отходов в случае трансграничных перевозок. Следовательно, Стороны обязаны реимпортировать отходы если их удаление не может быть завершено в соответствии с условиями контракта, за исключением случаев, когда могут быть предприняты альтернативные меры по их экологически обоснованному удалению в обусловленный срок (Статья 8 Базельской конвенции). Для обеспечения функциональности этого положения на национальном уровне, выполняющее Базельскую конвенцию законодательство должно обязывать экспортера принять отходы назад, или, если это применимо, предпринять альтернативные меры по их экологически обоснованному удалению если трансграничная перевозка не может быть завершена в соответствии с условиями контракта. Если выполняющая Сторона действует как Государство импорта, оно должно уведомить Государство экспорта и Секретариат о любой такой ситуации. Возложенное на компетентный орган Государства импорта обязательство уведомлять обычно не нужно переносить в законодательство. Тем не менее, выполняющая Сторона может рассмотреть возложение обязанности на перевозчиков и лицо, отвечающее за удаление в пределах ее территории, чтобы обеспечить своевременное информирование компетентного органа о ситуации, когда импорт или удаление опасных отходов после осуществления импорта не может быть завершено как планировалось.

⁵² Все случаи, когда отходы, подлежащие трансграничной перевозке, подпадают под Статью 1.1 (a) или Статью 1.2 Базельской конвенции.

⁵³ Согласно Статье 6.5 (b), применимой к импорту отходов, классифицированных как опасные в выполняющей Стороне и одним или нескольких Государствах транзита, но не в Государстве экспорта, компетентный орган должен уведомить эти Государства транзита о предполагаемой трансграничной перевозке и получить согласие до разрешения импорта. Согласно Статье 6.5 (c), применимой к экспорту отходов, классифицированных как опасные в Государстве транзита, являющемся Стороной конвенции, но не в выполняющей Стороне и в Государстве импорта, компетентный орган должен уведомить это Государство транзита о предполагаемой трансграничной перевозке и получить его согласие до разрешения экспорта.

⁵⁴ Руководство по осуществлению Базельской конвенции (2015 г.), можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

⁵⁵ Руководство по Системе Контроля (2015) можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx>.

Пример транспонирования

Статья [...] Общие положения	Положение БК:
¹ [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] принимает надлежащие меры* с тем, чтобы:	
<p>* Полное выполнение этих общих положений потребует их разработки на национальном уровне, включая, например, посредством возложения определенных обязательств на частных субъектов.</p>	
<p>a. Обеспечить, чтобы трансграничная перевозка опасных и других отходов была сведена к минимуму в соответствии с экологически обоснованным и эффективным использованием таких отходов, и осуществлялась таким образом, чтобы здоровье человека и окружающая среда были ограждены от отрицательных последствий, к которым может привести такая перевозка;</p>	> Статья 4.2 (d)
<p>b. Не разрешать экспорт опасных или других отходов в Государство или группу государств, относящихся к организации по экономической и/или политической интеграции, которые являются Сторонами Базельской конвенции, в частности, в развивающиеся страны, которые в рамках своего законодательства запретили весь импорт, либо если у нее есть основания полагать, что использование этих отходов не будет осуществляться экологически обоснованным образом;</p>	> Статья 4.2 (e)
<p>c. Проводить периодический обзор возможностей для сокращения объема и/или загрязняющей способности опасных и других отходов, которые экспортируются в другие Государства, в частности в развивающиеся страны;</p>	> Статья 4.13
<p>d. Требовать предоставления заинтересованным Государствам информации относительно предлагаемой трансграничной перевозки опасных и других отходов, согласно приложению V А Базельской конвенции, ясно указывающей на последствия предлагаемой перевозки для здоровья человека и окружающей среды.</p>	> Статья 4.2 (f)
<p>e. Не допускать импорта опасных и других отходов, если есть основания полагать, что использование этих отходов не будет осуществляться экологически обоснованным образом;</p>	> Статья 4.2 (g)
<p>f. Сотрудничать в принятии мер с другими Сторонами Базельской конвенции и заинтересованными организациями, непосредственно или через Секретариат Базельской конвенции, в том числе в распространении информации о трансграничной перевозке опасных отходов и других отходов в целях совершенствования экологически обоснованного использования таких отходов и предупреждения их незаконного оборота.</p>	> Статья 4.2 (h)
<p>g. Обеспечить, чтобы трансграничная перевозка опасных отходов разрешалась только если:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Государство экспорта не располагает техническими возможностями и необходимыми объектами, мощностями или подходящими местами для удаления таких отходов экологически обоснованным и эффективным образом; ii. Такие отходы необходимы Государству импорта в качестве сырья для предприятий по рециркуляции или рекуперации; или iii. Такая трансграничная перевозка отвечает иным критериям, которые будут определены Сторонами, при условии, что такие критерии не противоречат целям настоящей Конвенции. 	> Статья 4.9
<p>² Всем лицам, находящимся под национальной юрисдикцией [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ], запрещено выполнять транспортировку или удаление опасных или других отходов, если только эти лица не получили разрешения или согласия на проведение таких операций. [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] задаст условия для выдачи разрешений на транспортировку или удаление опасных и других отходов и будет обладать надлежащей компетенцией для предоставления таких разрешений.</p>	> Статья 4.7 (a)
<p>³ Опасные отходы или другие отходы, являющиеся объектом трансграничной перевозки, должны быть упакованы, маркированы и должны транспортироваться в соответствии с общепринятыми и общепризнанными международными правилами и нормами в области упаковки, маркировки и транспортировки и необходимо учитывать соответствующую международно признанную практику.*</p>	> Статья 4.7 (b)
<p>* Эти обязательства касающиеся транспортировки опасных и других отходов должны быть доработаны на национальном уровне, в частности, в определении субъекта каждого обязательства (например, экспортер, импортер или перевозчик) в отношении случаев импорта и экспорта соответственно.</p>	

⁴ Опасные и другие отходы должны сопровождаться документом о перевозке от пункта, их которого начинается трансграничная перевозка, до места удаления.	> Статья 4.7 (с)
⁵ Экспортируемые опасные и другие отходы должны использоваться экологически обоснованным образом в Государстве импорта	> Статья 4.8
Статья [...] Условия импорта* опасных отходов и других отходов	
* Согласно Статье 4 (1) Базельской конвенции, у Сторон есть возможность полностью или частично запретить импорт опасных отходов или других отходов. Если запрет на импорт частичный (то есть, применяется только к некоторым регионам или потокам отходов), опасные отходы и другие отходы, которые не подпадают под запрет, все равно подлежат процедуре предварительного обоснованного согласия	> Статья 4.1 > Статья 13 (2) (с)
¹ Импорт опасных отходов или других отходов из государства, которое не является Стороной Базельской конвенции, запрещен, если не заключены двусторонние, многосторонние или региональные соглашения или договоренности в отношении трансграничных перевозок опасных отходов или других отходов с государством, которое не является Стороной, и при условии, что о таком соглашении было уведомление и оно соответствует Статье 11 Базельской конвенции.	> Статья 4.5 + Статья 11
[³ Каждый импорт опасных отходов или других отходов будет покрываться страховкой, залогом или другой гарантией, покрывающей следующие риски:	> Статья 6.11
a. [...]	
b. [...]	
[НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] определит метод подсчета суммы покрытия страховкой, залогом или гарантией на основании рисков, присущих каждой рассматриваемой трансграничной перевозке.]*	
* Этот аспект Базельской конвенции необязателен.	
Статья [...] Процедура импорта опасных отходов и других отходов	
¹ Импорт опасных отходов или других отходов подлежит письменному согласию компетентного органа.	> Статья 6.2 + Статья 4.1 (с)
² Компетентный орган подтвердит уведомителю получение уведомления о предлагаемой трансграничной перевозке опасных отходов или других отходов.	> Статья 6.2
³ Если документ уведомления написан не на языке приемлемом для [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ], если он неполон или если компетентный орган желает получить дополнительную информацию, он должен запросить у уведомителя предоставление информации в письменной форме или, если это уместно, уведомления на приемлемом языке.	> Статья 6.1 + Статья 6.2
⁴ Компетентный орган может дать согласие на импорт опасных отходов или других отходов, если:	
a. Рассматриваемый импорт соответствует требованиям Статьи [9];	
b. Предоставленный документ уведомления заполнен полностью и соответствует требованиям Статьи [4 пункта 24];	
c. Указанный в документе уведомления метод удаления соответствует требованиям по экологически обоснованному удалению.	
d. У импортера, перевозчика или лица, отвечающего за удаление, есть действительное разрешение, под которое подпадает тип опасных отходов или других отходов, подлежащих трансграничной перевозке; и	> Статья 4.7 (а)
e. Экспортер и лицо, отвечающее за удаление, заключили контракт, в котором обусловлено экологически обоснованное регулирование этих отходов.	[Статья 6.3 (b)]
⁵ При оценке метода удаления указанного в документе уведомления будут приниматься во внимание принятые в контексте Базельской конвенции технические руководящие принципы.	> Статья 4.8
⁶ Компетентный орган в письменной форме проинформирует уведомления и компетентные органы заинтересованных Государств о своем решении дать согласие на импорт или отказать в разрешении импорта. Если компетентный орган дает согласие на импорт, он подтвердит у уведомления факт наличия контракта между экспортером и отвечающим за удаление отходов лицом, в котором оговаривается экологически обоснованное использование этих отходов.	> Статья 6.2 + Статья 6.3

<p>⁷ Компетентный орган может обусловить соответствие своего согласия соблюдению определенных условий [включая требование о том, что трансграничная перевозка будет покрыта страховкой, залогом или гарантией в соответствии с положениями этого закона.]</p>	<p>> Статья 2 + Статья 6.11</p>
<p>⁸ Каждая сторона, которая берет на себя трансграничную перевозку опасных отходов или других отходов, подпишет документ о перевозке либо при доставке, либо при получении этих отходов.</p>	<p>> Статья 6.9</p>
<p>⁹ Лицо, отвечающее за удаление отходов, проинформирует как экспортера, так и компетентный орган Государства экспорта о получении им таких отходов и, в свое время, о завершении удаления, как об этом указано в уведомлении.</p>	<p>> Статья 6.9</p>
<p>¹⁰ В случае если отходы юридически определены как или считаются опасными отходами только [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ], импортер или лицо отвечающее за удаление обеспечат, чтобы:</p>	<p>> Статья 6.5 (b) + Статья 6.1</p>
<p>а. Компетентный орган был уведомлен о предлагаемой трансграничной перевозке; и</p>	<p>> Статья 6.5 (b) + Статья 6.1</p>
<p>б. о трансграничной перевозке были уведомлены компетентные органы каждого Государства транзита, где отходы юридически определены или считаются опасными отходами;</p>	<p>> Статья 6.5 (b) + Статья 6.1</p>
<p>¹¹ В указанных в предыдущем пункте случаях компетентный орган может разрешить трансграничную перевозку только если:</p>	<p>> Статья 6.5 (b) + Статья 6.3</p>
<p>Каждое заинтересованное Государство транзита дало свое согласие на трансграничную перевозку в письменной форме; или</p>	<p>> Статья 6.5 (b) + Статья 6 (4)</p>
<p>В случае заинтересованного Государства транзита которое не требует предварительного согласия в письменной форме, Государство транзита не ставило условий или не возражало против транзита в течение 60 дней с момента получения предоставленного уведомления Государством транзита.</p>	<p>> Статья 6.5 (b) + Статья 6.4</p>
<p>Статья [...]Обязанность информировать о невозможности удалить импортированные отходы</p>	
<p>Если трансграничная перевозка опасных отходов или других отходов, согласие на которую было предоставлено заинтересованными Государствами, не может быть завершена в соответствии с условиями контракта, компетентный орган проинформирует заинтересованные Государства и Секретариат Базельской конвенции для того чтобы Государство экспорта предприняло необходимые меры по возврату отходов в Государство импорта, если альтернативные меры по их удалению экологически обоснованным способом невозможны, в течение 90 дней с момента информирования Государства экспорта компетентным органом.</p>	<p>> Статья 8</p>
<p>Статья [...] Условия экспорта опасных отходов и других отходов</p>	
<p>* Согласно Статье 13 (2) (d) Базельской конвенции, у Сторон есть возможность полностью или частично запретить экспорт опасных отходов или других отходов. Если запрет на экспорт частичный (то есть, применяется только к некоторым регионам или потокам отходов), опасные отходы и другие отходы, которые не подпадают под запрет, все равно подлежат процедуре предварительного обоснованного согласия.</p>	<p>> Статья 13.2 (d)</p>
<p>¹ Экспорт опасных отходов и других отходов для удаления Сторонам Базельской конвенции, которые запретили из импорт и уведомили о запрете Секретариат Базельской конвенции, запрещен.</p>	<p>> Статья 4.1 (b)</p>
<p>² Экспорт опасных отходов и других отходов для удаления будет разрешен только Сторонам Базельской конвенции, которые дали согласие на конкретный импорт отходов в письменной форме.</p>	<p>> Статья 4.1 (c)</p>
<p>³ Экспорт опасных отходов или других отходов из государства, которое не является Стороной Базельской конвенции, запрещен, если не заключены двусторонние, многосторонние или региональные соглашения или договоренности в отношении трансграничных перевозок опасных отходов или других отходов с государством, которое не является Стороной, и при условии, что такое соглашение или договоренность не предусматривает положений, которые не менее экологически обоснованные чем те, которые предусмотрены Базельской конвенцией.</p>	<p>> Статья 4.5 + Статья 11</p>

<p>⁴ Экспорт опасных отходов или других отходов для удаления в пределах района южнее 60° южной широты, независимо от того, являются ли такие отходы объектом трансграничной перевозки или нет, запрещен.</p>	> Статья 4.6
<p>⁵ Экспорт опасных отходов и других отходов будет разрешаться только если:</p> <p>[НАЗВАНИЕ СТРАНЫ] не располагает техническими возможностями и необходимыми объектами, мощностями или подходящими местами для удаления отходов экологически обоснованным и эффективным образом; или</p> <p>Такие отходы необходимы Государству импорта в качестве сырья для предприятий по рециркуляции или рекуперации; или</p> <p>Такая трансграничная перевозка соответствует целям закона и другим критериям, определенным Сторонами Базельской конвенции.</p> <p>Статья [...] Процедура экспорта опасных и других отходов</p>	> Статья 4.9
<p>¹ Экспорт опасных отходов или других отходов подлежит письменному согласию компетентного органа.</p>	> Статья 6.3
<p>² Запрос на разрешение будет выполнен производителем или экспортером, и будет содержать следующие детали:</p>	
<p>a. Документ уведомления, должным образом заполненный и на приемлемом Государством экспорта языке.</p>	> Статья 6.1
<p>b. Копия контракта между экспортером и лицом, отвечающим за удаление, в котором обуславливается экологически обоснованное регулирование этих отходов;</p>	> Статья 6.3 (b)
<p>c. Копия страхового, залогового или гарантийного контракта, регулирующий трансграничную перевозку этих отходов, согласно требованиям Государства импорта или любого Государства транзита.</p>	> Статья 6.11
<p>³ Компетентный орган в письменной форме проинформирует компетентные органы заинтересованных Государств о любой предлагаемой трансграничной перевозке опасных отходов или других отходов, или обяжет сделать это производителя или экспортера отходов.</p>	> Статья 6.1
<p>⁴ Компетентный орган может разрешить экспорт, если:</p>	
<p>a. Экспорт соответствует требованиям Статьи [12];</p>	
<p>b. Предоставленный запрос на получение разрешения заполнен полностью и соответствует требованиям пункта [2] этой статьи;</p>	
<p>c. Указанные в документе уведомления методы удаления соответствуют требованиям по экологически обоснованному удалению; и</p>	> Статья 4.2 (e) + Статья 4.8 + Статья 4.10
<p>d. Компетентный орган получил согласие Государства импорта и Государств транзита в письменной форме на перевозку.</p>	> Статья 4.1 (c) + Статья 6.1 + Статья 6.4 (I hypo)
<p>⁵ При оценке метода удаления указанного в документе уведомления будут приниматься во внимание принятые в контексте Базельской конвенции технические руководящие принципы.</p>	> Статья 4.2 (e) + Статья 4.10
<p>⁶ В случае Государства транзита, которое приняло решение не требовать предварительного согласия в письменной форме на предлагаемую перевозку, компетентный орган может разрешить выполнять экспорт через Государство транзита, если от Государства транзита в течение 60 дней после подтверждения им получения уведомления не было получено никакого ответа, за исключением случаев, когда Государство транзита поставило условия или выразило возражения в течение этих 60 дней.</p>	+ Статья 6.4 (II hypo)
<p>⁷ Компетентный орган в письменной форме уведомит о своем решении уведомителя, предоставляя согласие или отказывая в разрешении на перевозку, и отправит копию решения компетентным органам заинтересованных Государств.</p>	
<p>⁸ Если заинтересованное Государство обусловит соответствие своего согласия соблюдению определенных условий, компетентный орган потребует от экспорта соблюдать эти условия.</p>	[> Статья 6.2 + Статья 6 (4)]

<p>⁹ В случае если отходы юридически определены как или считаются опасными отходами только [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ], экспортер проинформирует компетентный орган о получении лицом, отвечающим за удаление этих отходов, и, в надлежащем порядке, о завершении удаления как обусловлено в уведомлении.</p>	<p>> Статья 6.5 (а) + Статья 6.9</p>
<p>¹⁰ Каждая сторона, которая берет на себя трансграничную перевозку опасных отходов или других отходов, подпишет документ о перевозке либо при доставке, либо при получении этих отходов.</p>	<p>> Статья 6.9</p>
<p>Статья [...] Обязанность реимпортировать отходы, которые не удалось удалить</p> <p>Когда трансграничная перевозка опасных или других отходов, на которую заинтересованные Государства дали согласие, не может быть завершена согласно условиям контракта, компетентный орган обеспечит возврат отходов экспортером в [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ], если иные возможности удаления отходов экологически обоснованным образом не могут быть найдены в течение 90 дней с того момента, как заинтересованное Государство уведомило [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ] и Секретариат Базельской конвенции, или в течение такого иного периода времени, о котором договорятся заинтересованные Государства. В этом отношении, [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ] и любое Государство транзита, которое является Стороной Базельской конвенции, не будут возражать, создавать помехи или препятствовать возврату этих отходов в [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ].</p>	<p>> Статья 8</p>
<p>Статья [...] Условия и процедуры транзита опасных отходов и других отходов</p> <p>* У Сторон есть возможность полностью или частично запретить транзит опасных отходов или других отходов. Если запрет на транзит частичный (то есть, применяется только к некоторым регионам или потокам отходов), опасные отходы и другие отходы, которые не подпадают под запрет, все равно подлежат процедуре предварительного обоснованного согласия.</p>	
<p>¹ Транзит опасных отходов или других отходов подлежит письменному согласию компетентного органа.</p>	<p>> Статья 6.4 (I hypo)</p>
<p>² Обязательство уведомлять о предлагаемой перевозке налагается на Государство экспорта или на экспортера.</p>	<p>> Статья 6.1</p>
<p>³ В случае если отходы юридически определены как или считаются опасными отходами только [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ], обязательство уведомлять о транзите возлагается на Государство импорта или на импортера.</p>	<p>> Статья 6.5 + Статья 6.1</p>
<p>⁴ Компетентный орган немедленно подтвердит уведомителю получение уведомления о предлагаемой трансграничной перевозке опасных отходов или других отходов.</p>	<p>> Статья 6.4</p>
<p>⁵ Если информация содержащаяся в уведомлении неполна или если компетентный орган желает получить дополнительную информацию, он делает запрос уведомителю о предоставлении информации в письменной форме.</p>	<p>> Статья 6.4</p>
<p>⁶ Компетентный орган может ответить уведомителю в письменной форме, предоставляя согласие на перевозку, с или без условий, или отказывая в разрешении на перевозку. Решение будет передано уведомителю.</p>	<p>> Статья 6.4</p>
<p>[Каждый транзит опасных отходов или других отходов будет покрываться страховкой, залогом или другой гарантией, покрывающей следующие риски:]</p> <p>a. [...]</p> <p>b. [...]</p> <p>[НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] определит метод подсчета суммы покрытия страховкой, залогом или гарантией на основании рисков, присущих каждой рассматриваемой трансграничной перевозке.]</p>	<p>> Статья 6.11</p>
<p>⁷ Каждая сторона, которая берет на себя трансграничную перевозку опасных отходов или других отходов, подпишет документ о перевозке либо при доставке, либо при получении этих отходов.</p>	<p>> Статья 6.9</p>

2.7 НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ

95. Полное выполнение Статьи 9 в национальных законах и положениях, выполняющих положения Базельской конвенции в отношении незаконного оборота может значительно содействовать сотрудничеству между Сторонами в преследовании в судебном порядке и наказании лиц, занятых незаконным оборотом, с целью сдерживания участников от занятий незаконным оборотом опасных и других отходов.

96. В Статье 9.1 Базельской конвенции определены случаи, когда трансграничная перевозка опасных или других отходов считается незаконным оборотом.

97. В Конвенции также уточняются обязательства заинтересованных Государств и принимающих участие лиц в случаях незаконного оборота:

- (a) Когда оборот является незаконным в результате поведения со стороны экспортера или производителя отходов, Государство экспорта может обеспечить чтобы эти отходы были возвращены экспортером или производителем, или, если это необходимо, самостоятельно. Если возврат является практически нецелесообразным, Государство экспорта обязано обеспечить удаление отходов иным образом в соответствии с положениями Конвенции (Статья 9.2 Базельской конвенции);
- (b) Когда оборот является незаконным в результате поведения со стороны импортера или лица отвечающего за удаление, Государство импорта должно обеспечить удаление этих отходов экологически обоснованным образом импортером или лицом, отвечающим за удаление, или, если это необходимо, самой Стороной (Статья 9.3 Базельской конвенции).
- (c) Если ответственность за незаконный оборот не может быть возложена Стороны должны сотрудничать в целях обеспечения максимально скорого удаления этих отходов экологически обоснованным способом (Статья 9.4 Базельской конвенции).

98. В том что касается положений о трансграничных перевозках, национальное законодательство должно принимать во внимание каждую роль, которую может играть выполняющая Сторона в отношении конкретного случая незаконного оборота (Государство импорта, Государство экспорта, Государство транзита, другая Сторона), например, возложением обязательства на экспортера или производителя осуществлять возврат или, если это нецелесообразно, обеспечивать экологически обоснованное удаление отходов в случае если этого требует Статья 9.2 Базельской конвенции, а также возложением обязательства на импортера или лицо отвечающее за удаление с целью обеспечения экологически обоснованного удаления отходов в случае если этого требует Статья 9.3 Базельской конвенции.

99. Обязанность выполняющей Стороны сотрудничать с другими Сторонами, в частности, обеспечивать экологически обоснованное удаление отходов в случаях, когда ответственность за незаконный оборот не может быть возложена (Статья 9.4 Базельской конвенции), обычно не требует закрепления в законодательном тексте.

100. Для получения более подробной информации о выполнении различных положений касательно незаконного оборота, смотрите *Руководящие принципы по выполнению положений Базельской конвенции о незаконном обороте*, принятые Конференцией Сторон на ее тринадцатом совещании.⁵⁶

101. Стороны также должны считать незаконный оборот уголовным преступлением (Статья 4.3 Базельской конвенции) и обязаны внедрять соответствующее внутреннее законодательство для предотвращения и борьбы с незаконным оборотом (Статья 9.5 Базельской конвенции). Для того чтобы сделать незаконный оборот преступным и административным преступлением, необходимо указать его таким в выполняющем законодательстве Базельской конвенции или другом национальном законе (например, специализированное экологическое законодательство, уголовный кодекс).

⁵⁶ Руководящие принципы по выполнению положений Базельской конвенции о незаконном обороте (пункты 2, 3 и 4 Статьи 9) (2017) можно найти по адресу [...]. Дополнительное руководство по предотвращению и борьбе с незаконным оборотом можно найти по адресу: <http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

Пример транспонирования

Статья [...] Определения	Положение БК:
¹ Трансграничная перевозка опасных или других отходов будет считаться незаконным оборотом, если:	> Статья 9.1
Она осуществляется без уведомления всех заинтересованных Государств, когда предоставление такого уведомления является требованием; или	> Статья 9.1 (a)
Она осуществляется без согласия всех заинтересованных Государств, когда предоставление такого согласия является требованием; или	> Статья 9.1 (b)
Она осуществляется с согласия, полученного от заинтересованных Государств путем фальсификации, введения в заблуждение или обмана; или	> Статья 9.1 (c)
Когда она существенным образом не соответствует документам; или	> Статья 9.1 (d)
Она ведет к преднамеренному удалению (например, сбросу) опасных отходов или других отходов в нарушение этой Конвенции и общих принципов международного права.	> Статья 9.1 (e)
² Незаконный оборот опасных отходов или других отходов является уголовным преступлением [пожалуйста, проработайте проект этих положений по вопросу административного преступления].	> Статья 4.3
Статья [...] Незаконный оборот как результат поведения экспортера или производителя отходов	
¹ В случае трансграничной перевозки опасных или других отходов, относимой к категории незаконного оборота на основании поведения экспортера или производителя, при которой [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ] является Государством экспорта, [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ] обеспечит, чтобы эти отходы:	> Статья 9.2 (a) + Статья 9.2 (b)
a. были возвращены назад экспортером или производителем либо, при необходимости, самой [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ] в Государство экспорта или, если это [практически нецелесообразно],	
b. были удалены иным способом в соответствии с положениями этой Конвенции, в течение 30 дней после того, как [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ], в качестве Государства экспорта было информировано о незаконном обороте, либо в течение такого иного периода времени, о котором могут договориться заинтересованные Государства. С этой целью заинтересованные Стороны Базельской конвенции не возражают, не создают помех или не препятствуют возвращению этих отходов в [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ].	
Статья [...] Незаконный оборот как результат поведения импортера или лица, отвечающего за удаление	
В случае трансграничной перевозки опасных или других отходов, относимой к категории незаконного оборота в результате поведения импортера или лица, отвечающего за их удаление, при которой [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ] является Государством импорта, [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] обеспечивает, чтобы эти отходы были удалены экологически обоснованным образом импортером или лицом, отвечающим за их удаление, либо, при необходимости, им самим в течение 30 дней после того, как им была получена информация о незаконном обороте, либо в течение такого другого периода времени, о котором могут договориться заинтересованные Государства. С этой целью заинтересованные Стороны Базельской конвенции, по мере необходимости, сотрудничают в удалении отходов экологически обоснованным образом.	> Статья 9.3
Статья [...] Незаконный оборот, ответственность за который не может быть возложена на экспортера или производителя, либо импортера или лицо, отвечающее за удаление	
В тех случаях, когда ответственность за незаконный оборот не может быть возложена на экспортера или производителя, либо импортера или лицо, отвечающее за удаление, [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] обеспечивают на основе сотрудничества с компетентными органами других заинтересованных Государств скорейшее удаление этих отходов экологически обоснованным образом.	> Статья 9.4

2.8 ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ

102. Ключевым средством способствования и достижения соблюдения национальных законов является обеспечение того, чтобы факторы, касающиеся правоприменимости принимались во внимание во время проектирования и разработки законов. В целях этого руководства, термин «обеспечение выполнения» будет относиться к ряду процедур и мер, используемых Государством, его компетентными органами и его службами для обеспечения того, чтобы можно было привести или вновь обратиться в соответствие и/или наказать организации или лиц мерами гражданского, административного или уголовного характера.⁵⁷

103. Даже если в соглашении нет конкретного требования об этом, национальная нормативно-правовая база должна содержать необходимые элементы для администрирования, мониторинга и обеспечения выполнения обусловленных выполняющим законодательством обязательств, а также конкретизировать последствия нарушений. В случае Базельской конвенции, в определенных положениях⁵⁸ от Сторон недвусмысленно требуется принимать необходимые меры для обеспечения выполнения Конвенции на национальном уровне. В Конвенции непосредственно обусловлено, что Стороны должны принимать надлежащие юридические, административные и другие меры для соблюдения и обеспечения выполнения положений Конвенции (Статья 4.4 Базельской конвенции), включая меры по предотвращению незаконного оборота и наказания за него (Статья 9.5 Базельской конвенции).

104. Далее Базельская конвенция не определяет тип мер подлежащих к применению. Стороны обладают гибкостью в разработке этих мер в соответствии с их национальными практиками и правилами обеспечения выполнения.

105. К примерам инструментов мониторинга относятся:

- (a) Текущие и внеплановые проверки;
- (b) Проведение расследований
- (c) Самостоятельный контроль в сочетании с экологическим аудитом;
- (d) Требования вести учет и отчетность;
- (e) Межведомственное сотрудничество и обмен данными;
- (f) Ответы на жалобы;
- (g) Обучение и наращивание потенциала по всем цепочкам обеспечения выполнения для рассмотрения преступлений в сфере отходов;
- (h) Требование по периодическому обновлению лицензий;
- (i) Повышение осведомленности и участие общественности.

106. К примерам инструментов для реагирования на несоблюдение относятся:

- (a) Предупреждения и штрафы;
- (b) Административные наказания (например, штрафы, устные приказы о прекращении, конфискации, хранение незаконных перевозок, закрытия, отзывы лицензий, отказ в финансировании, запрет на получение государственных контрактов);
- (c) Гражданско-правовые наказания (например, штрафы, обеспечительные меры, публичные извинения, восстановительные расходы, возмещение ущерба, экологический и экономический ущерб);
- (d) Уголовные наказания (например, штрафы, заключение под стражу, закрытие).

107. Непринудительные меры для предотвращения несоблюдения также могут быть дополнены стимулами к соблюдению, такими, как меры по оказанию помощи, повышение осведомленности и наращивание потенциала.

108. Как правило, короткие и реалистичные юридические требования в отношении их технической, экономической и социальной обоснованности содействуют усилиям по обеспечению выполнения, а также способствуют прозрачности и справедливости такого выполнения. Следующие вопросы могут помочь прояснить сферу применения и требования юридических положений:

- (a) Какие требуются действия?;
- (b) Когда произошло нарушение?;
- (c) Кем совершено?;

⁵⁷ Это определение взято из Руководства UNEP по выполнению и обеспечению выполнения Многосторонних Природоохранных Соглашений. См. http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf, страница 33.

⁵⁸ Пункт 4 Статьи 4 гласит следующее: «Каждая Сторона принимает надлежащие правовые, административные и другие меры для выполнения и соблюдения положений настоящей Конвенции, включая меры с целью предотвращения поведения, противоречащего Конвенции, и наказания за него». Пункт 5 Статьи 9 гласит следующее: «Каждая Сторона принимает соответствующее национальное/ внутреннее законодательство с целью предотвращения незаконного оборота и наказания за него...»

- (d) Каков объем и характер ответственности?;
- (e) Какие есть средства правовой защиты и меры наказания?;
- (f) Кто ответственен за обеспечение выполнения?;
- (g) Какой существует механизм пересмотра или апелляции мер по обеспечению выполнения?

Пример – Законодательство обеспечивающее выполнение

В Соединенном Королевстве, например, принято Положение о трансграничной перевозке отходов 2007 года для конкретизации, помимо прочего, мер и административных процедур для регулирования нарушений импортерами, экспортерами и перевозчиками опасных и других отходов. Положение полностью соблюдает и выполняет Регламент (ЕС) № 1013/2006 Европейского Парламента и Совета от 14 июня 2006 года (законодательство ЕС выполняющее Базельскую конвенцию). Например, в том что касается обязательства лица, отвечающего за удаление, информировать как экспортера, так и компетентный орган Государства экспорта о получении груза отходов, и, в надлежащем порядке, о выполнении (см. Статью 6.9 Базельской конвенции), раздел 37 Положения о трансграничной перевозке отходов 2007 года предусматривает, что оператор объекта, получающего отходы подлежащие уведомлению, совершает преступление если он не подтвердит получение отходов объектов или если не предоставит сертификат о том, что операция по удалению была выполнена. Положение Соединенного Королевства обуславливает наказания, которые понесет лицо, виновное в таком преступлении.

109. Стороны, которые хотят получить более подробную информацию об обеспечении выполнения и о том, как транспонировать положения Базельской конвенции касательно обеспечения выполнения, могут обратиться к следующим руководствам:

- (a) Руководящие элементы, касающиеся обнаружения, предотвращения незаконного оборота опасных отходов и борьбы с ним;⁵⁹
- (b) Учебное пособие по вопросам судебного преследования за незаконный оборот опасных или других отходов;⁶⁰
- (c) Руководящие принципы для Рамочного законодательства по комплексному регулированию отходов (UNEP);⁶¹
- (d) Руководство по соблюдению и обеспечению выполнения Многосторонних Природоохранных Соглашений (UNEP).⁶²

2.9 ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ

2.9.1 Обмен информацией с Секретариатом

110. Согласно Базельской конвенции, каждая Сторона обязана информировать Секретариат о следующем:

- (a) Назначение компетентных органов и/или координационных центров и о внесении соответствующих изменений (Статья 5.2 5.3) и Статья 13.1 Базельской конвенции);
- (b) Национальные определения опасных отходов и о внесении соответствующих изменений (Статья 3.1 3.2 и Статья 13.2 Базельской конвенции);
- (c) Отходы, определенные как опасные национальным законом (Статья 1.1 (b) и Статья 3.1 3.2 Базельской конвенции);
- (d) Двусторонние, многосторонние и региональные соглашения и договоренности со Сторонами и с государствами, не являющимися Сторонами (Статья 11 Базельской конвенции);
- (e) Принятые решения о непредоставлении согласия полностью или частично на импорт опасных отходов или других отходов для удаления на территории в пределах их национальной юрисдикции (Статья 4.1 (a) и Статья 13.2 (c) Базельской конвенции);

⁵⁹ Руководящие элементы, касающиеся обнаружения, предотвращения незаконного оборота опасных отходов и борьбы с ним (2002) можно найти по адресу: <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

⁶⁰ Учебное пособие по вопросам судебного преследования за незаконный оборот опасных или других отходов (2012) можно найти по адресу: <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

⁶¹ Руководящие принципы для Рамочного законодательства по комплексному регулированию отходов (2016) можно найти в документе ООН UNEP/Env.Law/MTV4/Pollution/2016/1.

⁶² Руководство по соблюдению и обеспечению выполнения Многосторонних Природоохранных Соглашений (2006) можно найти по адресу: http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_enforcement_of_MEAs.pdf.

- (f) Принятые решения об ограничении или запрете экспорта опасных отходов или других отходов (Статья 13.2 (d) Базельской конвенции);
- (g) Копии каждого уведомления о любой трансграничной перевозке опасных отходов или других отходов и ответ на него, когда другая Сторона считает, что ее окружающей среде может быть нанесен ущерб такой трансграничной перевозкой, и сделала запрос на подачу этих документов (Статья 13.4 Базельской конвенции).

111. Передача этой информации является обязательством в рамках Конвенции и эффективность контрольного режима Конвенции зависит от обмена информацией между Сторонами.

Пример – Передача национальных определений опасных отходов

Стороны, которые желают использовать свое национальное законодательство для внесения дополнительных опасных отходов в сферу применения Базельской конвенции согласно Статье 1.1 (b), должны, например, проинформировать Секретариат Базельской конвенции о таких отходах и о процедуре любой применимой к ним трансграничной перевозки. Секретариат затем сообщит информацию Сторонам, на основе чего национальное определение получает юридическую силу в сравнении с другими Сторонами, согласно Статье 3.

112. Каждая Сторона должна предпринять соответствующие меры для обеспечения передачи вышеуказанной информации в Секретариат согласно требованиям Конвенции. Это обязательство не обязательно будет выполнено внутренним законодательством, поскольку передача информации в Секретариат является административным актом.

2.9.2 Национальная отчетность

113. Для того чтобы иметь возможность осуществлять мониторинг выполнения Базельской конвенции ее Сторонами, Статья 13.3 Конвенции предусматривает передачу Сторонами доклада о предыдущем календарном году Конференции Сторон через Секретариат и до конца каждого календарного года, а также содержит перечень информации, которая должна быть включена в этот отчет.

114. Обязательство передавать национальные доклады через координационный центр на ежегодной основе не обязательно должно указываться в законодательстве. Оно может быть выполнено административно. Существует ряд доступных инструментов для оказания помощи Сторонам в выполнении различных обязательств по отчетности. Информация о процедуре для передачи национальных докладов доступна на вебсайте Конвенции.⁶³

115. Тем не менее, выполняющим Базельскую конвенцию законодательством должно быть предусмотрено наделение координационного центра и других органов власти, принимающих участие, правовыми полномочиями на сбор данных для национальной отчетности, а заинтересованных лиц обязательством предоставлять их. Производители, перевозчики, экспортеры, импортеры и лица, отвечающие за удаление отходов или компетентные органы могли бы, например, быть обязаны докладывать об окончательном удалении и о путях рекуперации на национальном уровне (Статья 13.3 (g) Базельской конвенции), о количестве и характере отходов, произведенных на национальном уровне (Статья 13.3 (h) Базельской конвенции), о количестве и характере экспортированных и импортированных отходов (Статья 13.3 (b) (i) и (ii) Базельской конвенции), об удалениях, которые не состоялись как планировалось (Статья 13.3 (b) (iii) Базельской конвенции) и об авариях, которые произошли во время трансграничных перевозок и об удалении опасных отходов и других отходах (Статья 13.3 (f) Базельской конвенции) соответственно.

⁶³ См. <http://www.basel.int/Countries/NationalReporting/OverviewandMandate/tabid/2314/Default.aspx>.

2.9.3 Международное сотрудничество

116. Базельская конвенция также обуславливает обширные обязанности сотрудничества. К ним относится общее обязательство сотрудничества для гармонизации технических норм и практик, мониторинга воздействия регулирования отходов на здоровье человека и окружающую среду, разработки малоотходных технологий и систем экологически обоснованного регулирования, трансфера технологий и разработки технических руководящих принципов и кодексов поведения (Статья 10 Базельской конвенции).
117. Кроме того, Стороны должны, как только они получают сведения о случае аварии, происшедшей во время трансграничной перевозки опасных или других отходов либо их удалении, которая может представлять опасность для здоровья человека и окружающей среды в других Государствах, обеспечить, чтобы эти Государства были незамедлительно уведомлены об этом (Статья 13.1 Базельской конвенции).
118. Обязательства Государства, касающиеся международного сотрудничества обычно не требуют выполнения посредством законодательства, поскольку они являются частью прерогатив исполнительной ветви власти государства.

Пример транспонирования

Статья [...] Взаимный обмен информацией	Положение БК:
¹ [НАИМЕНОВАНИЕ ОРГАНА] предпримет соответствующие меры, включая регуляторные меры, для обеспечения того, чтобы [НАЗВАНИЕ СТРАНЫ] сообщила Секретариату Базельской конвенции [через координационный центр, назначенный в соответствии со Статьей 2 этого закона] всю информацию, требуемую в рамках Базельской конвенции.	> Статья 13

3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ И ВЫПОЛНЕНИЯ

119. Принятие комплексного законодательства, выполняющего Базельскую конвенцию, является знаковым событием в процессе для обеспечения экологически обоснованного регулирования опасных и других отходов на национальном уровне. Дальнейшим и не менее важным шагом является обеспечение эффективной реализации и выполнения принятого законодательства на местах. Детальный разбор практик для обеспечения реализации и выполнения законодательства, выполняющего Базельскую конвенцию, не входит в сферу охвата этого руководства. В этом разделе скорее представлен краткий обзор процесса выполнения, уделяя внимание некоторых ключевых элементов этого процесса, с указанием списка справочных материалов и дальнейших указаний по теме.

120. И хотя положения законодательства, выполняющего Базельскую конвенцию, обрисовывают основные цели, обязательства и требования, назначенные органы призываются к составлению списка средств выполнения. К типичным обязанностям в отношении реализации и обеспечения выполнения вновь принятого законодательства относятся:

- (a) Учреждение новых институциональных органов или доработка существующих органов (например, кадровый потенциал; офисное оборудование; и т. д.) для принятия вновь поставленных задач;
- (b) Дальнейшая разработка и реализация регуляторных схем и соответствующих требований (например, разрешительные системы для мероприятий по регулированию отходов; процедура предварительного обоснованного согласия; стратегии регулирования отходов; и т. д.);
- (c) Участие в международных и региональных мероприятиях, связанных с выполнением Базельской конвенции;
- (d) Действия по способствованию и обеспечению соблюдения национального законодательства по регулированию отходов, включая те, которые вводят в действие Базельскую конвенцию (например, посредством требований по отчетности, проверками и другими средствами);
- (e) Координация между административными органами для способствования эффективности в процессе реализации и выполнения;
- (f) Регулярный пересмотр общего соответствия национальной нормативно-правовой базы достижению ее целей, включая полное соблюдение обязательств Базельской конвенции, а также принятие мер для решения выявленных проблем.

121. Приоритизация очень важна для административных органов в обеспечении эффективного функционирования при ограничениях ресурсов и возможностей. Органы, принимающие участие в обеспечении реализации и выполнения законодательства по регулированию отходов, должны определить эти меры, представляющие наибольшую важность.

122. Более подробная информация об обеспечении реализации и выполнения доступна в следующих руководствах:

- (a) Руководящие элементы, касающиеся обнаружения, предотвращения незаконного оборота опасных отходов и борьбы с ним;⁶⁴
- (b) Учебное пособие по вопросам судебного преследования за незаконный оборот опасных или других отходов;⁶⁵
- (c) Учебное пособие Базельской конвенции по незаконному обороту для таможенных и правоприменительных органов;⁶⁶
- (d) Руководство по соблюдению и обеспечению выполнения Многосторонних Природоохранных Соглашений (UNEP);⁶⁷
- (e) Судебный справочник по экологическому праву (UNEP);⁶⁸
- (f) Руководство по преступлениям в сфере отходов и связанных с ними риски (UNEP).⁶⁹

⁶⁴ Руководящие элементы, касающиеся обнаружения, предотвращения незаконного оборота опасных отходов и борьбы с ним (2002) можно найти по адресу: <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

⁶⁵ Учебное пособие по вопросам судебного преследования за незаконный оборот опасных или других отходов (2012) можно найти по адресу: <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

⁶⁶ Учебное пособие Базельской конвенции по незаконному обороту для таможенных и правоприменительных органов можно найти по адресу: <http://basel.int/Implementation/LegalMatters/IllegalTraffic/Guidance/tabid/3423/Default.aspx>.

⁶⁷ Руководство по соблюдению и обеспечению выполнения Многосторонних Природоохранных Соглашений (2006) можно найти по адресу: http://www.acpmeas.info/publications/Manual_on_Compliance_with_and_Enforcement_of_MEAs.pdf.

⁶⁸ Судебный справочник по экологическому праву (2005) можно найти по адресу: <http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/Judicial-Handbook-Environmental-Law.pdf>.

⁶⁹ Waste Crime – Waste Risks: Gaps in Meeting the Global Waste Challenge* (2015) можно найти по адресу: <http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/ra-wastecrime.pdf>.

ПУБЛИКАЦИЯ ТЕХНИЧЕСКОЙ СЕРИИ N	ЗАГЛАВИЕ	ДАТА ПУБЛИКАЦИИ
1	Руководящие принципы по выполнению положений Базельской конвенции о незаконном обороте (пункты 2, 3 и 4 Статьи 9)	Октябрь 2019
2	Руководство по разработке национальных нормативно-правовых баз для осуществления Базельской конвенции	Октябрь 2019
3	Пересмотренный руководящий документ по совершенствованию национальной отчетности Сторонами Базельской конвенции	Октябрь 2019
4	Базовый доклад, призванный способствовать облегчению отчетности согласно пункту 3 Статьи 13 Базельской конвенции <i>Примеры, отражающие надлежащие практики Сторон</i>	Октябрь 2019

www.basel.int

Secretariat of the Basel Convention

Office address:

United Nations Environment Programme (UNEP)
International Environment House 1
11-13 Chemin des Anémones
CH-1219 Châtelaine GE
Switzerland

Postal address :

Palais des Nations
Avenue de la Paix 8-14
CH-1211 Genève 10
Switzerland

Tel: +41 22 917 82 71

Fax: +41 22 917 80 98

Email: brs@brsmeas.org

