



Выполнение положений Бернской конвенции применительно к Республике Беларусь

Елена Лаевская, эксперт проекта
ЕС/ПРООН «Содействие развитию всеобъемлющей
структуры международного сотрудничества в
области охраны окружающей среды в Республике
Беларусь»

ноябрь 2013, г. Минск

Содержание

- Цель работы эксперта
- Бернская конвенция. Общий обзор и особенности
- Методология анализа ситуации и предложений по присоединению к БК
- Результаты работы

Цель работы эксперта

- правовая оценка соответствия законодательства РБ положениям Конвенции об охране дикой фауны и флоры природных сред обитания в Европе (открыта для подписания в Берне, Швейцария, 1979 г. Вступила в силу в 1982 г.) (далее – БК), выявление пробелов в национальном законодательстве – **рекомендации по присоединению к БК**
- сравнительный анализ для выявления различий между законодательством РБ и правовых актов ЕС, в частности, Директивы Совета 79/409/ЕЕС об охране диких видов птиц (далее – Директива об охране птиц) и Директивы Совета 92/43/ЕЕС об охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны (далее – Директива по местообитаниям) – **учет при совершенствовании законодательства**

Промежуточный результат

- Аналитический отчет (анализ законодательства РБ по состоянию на 1 мая 2012 г.): 2 приложения – 1 (анализ законодательства применительно к положениям БК), 2 - (анализ законодательства применительно к Директивам ЕС)
- Выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства

Бернская конвенция. Общий обзор

- международный договор в сфере охраны природы Европы, направленный на защиту дикой флоры и фауны и ареалов ее обитания с особенным акцентом на исчезающих и уязвимых видах (включая мигрирующие виды) и устойчивом развитии
- обеспечивает меры для поддержания популяций видов дикой флоры и фауны и их ареалов в целом, а также особые защитные мероприятия, необходимые для видов, перечисленных в Приложениях 1 (строго охраняемые виды растений), 2 (строго охраняемые виды животных) и 3 (виды животных, которые подлежат охране)

Бернская конвенция. Общий обзор

- содержит Приложение 4 – запрещенные методы забоя, отлова и другие формы эксплуатации
- в Приложениях конвенции включены все виды европейских рептилий и амфибий, а также большинство видов птиц. Приложения регулярно пересматриваются Постоянным Комитетом, который руководствуется отчётами многочисленных экспертных групп
- на момент представления отчета БК вступила в силу в 50 государствах (45 стран входят в Совет Европы), а также ЕС, Буркина-Фасо, Марокко, Тунисом и Сенегалом
- на момент проведения правового анализа РБ, Россия, Сан-Марино являлись странами, которые не подписали конвенцию. РБ имела статус наблюдателя на заседаниях Исполнительного комитета БК

Бернская конвенция. Общий обзор

Структура:

- Преамбула (принципы)
- Общие положения (ст. 1-3) (сотрудничество стран, выработка национальной политики и планирование, просвещение и распространение информации)
- Охрана районов обитания (ст.4) (охрана находящихся под угрозой природных мест обитания, охрана мест обитания видов, особенно указанных в приложениях 1 и 2, координация действий в приграничных областях)
- Охрана видов (ст. 5-9)
 - специальная охрана видов «дикой флоры» Приложение 1 (запреты срывать, собирать, срезать, вырывать), «по мере необходимости» - запрет владения этими видами или продажи)

Бернская конвенция. Общий обзор

Охрана видов (ст. 5-9)

- специальная охрана видов дикой фауны Приложения 2 (**запреты:** всех форм преднамеренного отлова, содержания и убийства, преднамеренный ущерб/уничтожение местам выведения потомства или отдыха, нарушение покоя дикой фауны, особенно в период выведения/выращивания потомства и зимней спячки, уничтожение/выемка яиц из мест обитания, хранение яиц (в том числе пустых), владение животными или торговля ими (живыми и мертвыми), включая чучела и любые легко опознаваемые части или производным от них)

Бернская конвенция. Общий обзор

Охрана видов (ст. 5-9)

- специальная охрана видов **Приложения 3** (периоды запрета на охоту/иную эксплуатацию, временное или местное запрещение эксплуатации для восстановления, регулирование продажи/хранения/транспортировки в целях продажи, предложения на продажу живых или мертвых диких животных)
- **запрещенные средства отлова/убийства (Приложение 4)** и «любых средств, способных привести к исчезновению...или причинению серьезного беспокойства...»
- **!!! Ст.9 – Страна может установить исключения из положений ст. 4-8 (в статье приведены рамки и критерии для исключения)**

Бернская конвенция. Общий обзор

- Специальные положения для мигрирующих видов (ст. 10)
 - Дополнительные положения (сотрудничество, координация исследований, поощрение восстановления видов, контроль введения неместных видов и др.)
 - Постоянный комитет, поправки, урегулирование споров
 - Заключительные положения (ст.19-24)
- (!! Ст. 21-22 – право на «ограничение» применения положений БК)

Особенность БК

- **С одной стороны**, устанавливает **императивные запреты на осуществление отдельных видов деятельности, применения способов добычи/отлова** для обеспечения охраны животных и растений
- **С другой стороны**, устанавливает **особые правила относительно возможностей Сторон не применять эти запреты** (в нашей презентации – элементы **гибкости БК**)

Процесс присоединения. Юридические рамки

- ст.20 п.1 БК - РБ может присоединиться к конвенции
- Стратегия по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия на 2011 - 2020 годы, утвержденная постановлением СМ РБ от 19 ноября 2010 № 1707 «О некоторых вопросах в области сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия» в качестве одной из задач на 2011-2012 годы ставит подготовку предложений о целесообразности присоединения РБ к БК

Процесс присоединения.

Юридические рамки

- Предложение о присоединении РБ к БК должно, кроме прочего, содержать перечень законов, декретов и указов Президента РБ, постановлений СМ (их структурных элементов), подлежащих изменению, дополнению, отмене в связи с присоединением РБ к международному договору (Закон РБ «О международных договорах РБ»)
- Директивы ЕС не обязательны для РБ, однако их положения могут быть использованы в процессе гармонизации законодательства РБ с законодательством ЕС, принимая во внимание правовую сущностную связь Директив и БК, двусторонние договоры, региональные программы

Методология

- Методология – «**таблицы соответствия**» (норма БК, положения национального законодательства, вывод о соответствии/несоответствии).
Общие/сводные выводы
- **Более детальный анализ – ст. 1 – 12** (другие статьи не требуют имплементации, исключение ст. 21, 22, закрепляющие элементы гибкости БК)

Методология (правовое поле)

- **Широкий охват** исходя из содержания БК (охрана территорий/мест обитания, охрана видов дикой флоры и фауны, запреты использования/эксплуатации/торговли/уничтожения (по горизонтали – законодательство об охране окружающей среды, об охране и использовании земель, об охране и использовании вод, об использовании, охране и защите лесов, об охране и использовании животного мира, о растительном мире, гражданское; по вертикали – Указы, Декреты, иные законодательные акты, ПСМ и др.)

Методология (учет «гибкости» БК)

- Проявления гибкости БК

1) использование формулировок «учитывая экономические требования» (ст. 2), «по мере необходимости, запрещает...» (ст.5, 7), «имеет существенное значение в выполнении целей конвенции» (ст.6 в)), «...в тех случаях, когда это содействует эффективности выполнения положений статьи» (ст. 6 д)), «когда это целесообразно» (ст.11)

2) ст. 9 - Сторона может установить исключения из положений ст. 4-8 «в отсутствие какого-либо другого удовлетворительного решения при условии, что такое исключение не будет причинять ущерб выживанию соответствующей популяции ...»

Методология (учет «гибкости» БК)

3) ст. 21, 22 – Сторона может уточнить территорию, к которой применяется БК, может сделать оговорки в отношении видов Приложений 1-3 и средств, указанных в Приложении 4.

!!! С учетом «гибкости» Сторона вправе определить для себя рамки, этапы, подходы к имплементации БК

Вопрос о форме присоединения к БК

- ст. 23 Закона РБ «О международных договорах Республики Беларусь» - решение о присоединении РБ к межгосударственному договору принимается
 - Национальным собранием в форме закона (если требуется ратификация договора)
 - Президентом в форме указа (если не требуется ратификация договора)

Требуется ли ратификация для БК???

Вопрос о присоединении к БК

ст. 19 Закона - ратификации подлежат:

- **межгосударственные договоры, устанавливающие иные правила, чем те, которые содержатся в законах, декретах и указах Президента**
- **предметом которых являются вопросы, относящиеся только к сфере законодательного регулирования, но не урегулированные законами, декретами и указами Президента**

Вопрос о присоединении к БК

В рамках проекта проведен анализ законодательства РБ и был сделан вывод: **в отдельных случаях положения БК противоречат законодательным актам РБ**

Однако устранить эти противоречия можно используя «элементы гибкости БК» (на основе ст. 9, ст. 21, 22 БК), в том числе оговорки, при присоединении к БК

Вопрос о присоединении к БК

- **Присоединение РБ к БК возможно посредством ее утверждения Указом Президента РБ, который должен включать оговорки, соответствующие требованиям ст. 22 БК**
- **Использование оговорок не исключает дальнейшее совершенствование законодательства РБ, но значительно сокращает процесс присоединения к БК**
- **Сторона БК имеет право изменять содержание оговорок в процессе реализации БК**

Опыт других стран

- 26 стран и ЕС являются Сторонами БК и сформулировали оговорки на основе ст.21, 22 БК (суть оговорок: **Сторона сообщает, что она не будет применять на своей территории те или иные положения БК, в том числе запреты, содержащиеся в Приложениях БК**)
- многие Стороны представляли оговорки несколько раз, уточняя их содержание (по территории применения, видам, способам отлова/добычи)

Примеры оговорок к БК

- по видам **Приложения 2 к БК**

Болгария – 11 (включая волка и бурого медведя)

Венгрия – 17

Франция – 1 (атлантическая зеленая черепаха)

Чехия – 7 (включая волка и бурого медведя)

Финляндия – 3 (1985г.), дополнительно 9 (1998г.)

Грузия – более 40 (включая волка, бурого медведя, степного кота, около 30 видов птиц)

Исландия – 17 (1993г.), дополнительно 6 (1996г.)

Латвия – 2 вида (включая волка)

Польша – 1 (волк)

Словения – 2 (волк, бурый медведь)

Испания – 8 и др.

Результаты работы

- проведенный анализ позволил сформулировать выводы и рекомендации по совершенствованию законодательства, подготовить «пакет документов» (правовое обоснование и др.), необходимый в соответствии с требованиями законодательства для присоединения Беларуси к БК Указом Президента Республики Беларусь
- !!! Указ №70 был принят 7 февраля 2013г.

Что дает присоединение к БК?

- продолжение участия страны в европейском диалоге (кроме прочего, за членство в БК не нужно платить денежные взносы)
- повышение информационного и ресурсного потенциала
- импульс к продолжению совершенствования национального законодательства
- возможности для инициирования предложений по совершенствованию БК, ее Приложений, иных международных соглашений в области охраны окружающей среды
- дополнительные возможности получения международной технической помощи в целях устойчивого развития Беларуси



Спасибо за внимание!

ecopravo@solo.by