

ХОД ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ РМ С ТРЕБОВАНИЯМИ ДИРЕКТИВ ЕС

Д.Д. Бубуруз

Институт Экологии и Географии АН М и Министерства Окружающей Среды.

PROGRESS IN THE HARMONIZATION OF MOLDOVAN LEGISLATION WITH THE REQUIREMENTS OF EU DIRECTIV

D. Buburuz

The normative base of Republic of Moldova in the field of protection of an environment basically does not correspond to principles of steady development and it is necessary them approximation it to the requirement for the European community. The national approximation plan of the standards and laws to the requirements of the Instructions of EU is developed. The existing legislative basis do not provides integrated protection of ecosystems Nistru.

Введение

Курс Республики Молдова на европейскую интеграцию предполагает гармонизацию национального законодательства с законодательством ЕС и в области охраны окружающей среды. Это обязательство предусмотрено и в Договоре о Партнерстве и Сотрудничестве между Республикой Молдова и ЕС, подписанный в июле 1998 года.

Концепция экологической политики, разработанная Министерством Окружающей Среды (Министерство Экологии и Развития Территории), одобренная Парламентом РМ Решением №. 605-XV 02.11.2001 и принципы Стратегии устойчивого развития являются путеводителями указывающие на новые пути решения экологических проблем. Потребительским подходом к использованию природных ресурсов антропоизированные экосистемы доведены до предела экологической устойчивости и дальнейшее подобное отношение к природе приведет к их безвозвратной деградации.

Проведение процесса гармонизации законодательства потребовал проведения серьезного изучения международного опыта в области экологических политик и разработки законодательства, а также использование передового опыта в практике гармонизации экологического законодательства Республики Молдова.

Для выполнения принятых на себя международных обязательств в республике начались научные исследования в области гармонизации экологической законодательной базы РМ с требованиями аналогичных Директив Европейского Сообщества. Исследования показали, что экологическое законодательство республики, было разработано на основе старой пассивной стратегии, так называемая «конец трубы» и требует коренной переработки.

В республике такие исследования проводятся впервые и они вызваны стремлением республики к европейской экономической интеграции, а также для

сопоставимости данных представляемых в рамках международных Конвенций в области охраны окружающей среды.

Материалы и методы исследования

В качестве инструмента для научных исследований использован метод системного сравнительного анализа законодательных актов РМ с требованиями аналогичных директив ЕС, а также соответствия этих актов современной научно-технической базы, принципам Концепции устойчивого развития, принципам Экологической политики РМ [1-7]. Алгоритм процесса исследования разработан в соответствии с предписаниями стандартов РМ и этапами гармонизации представленные в европейском документе: «Guide to the approximation of the European Union Environmental Legislation, 1997» [1,2]. Научным базисом в процессе анализа и модификации законодательных актов служат научные разработки и методология исследований в химии, биологии, экологии, охраны природы, координированные с принципами Стратегии устойчивого развития, Стратегии по уменьшению отходов, Стратегии по экономному использованию энергии и принципами Экологической политики РМ [1-8].

Алгоритм процесса гармонизации. Гармонизация законодательных актов есть равнение национальных законодательных актов на требования директив ЕС, которая реализуется через следующие этапы: Внесение, Принятие и Внедрение [1-3].

Первый шаг в процессе гармонизации это сравнительный анализ действующих законодательных актов с требованиями аналогичных директив ЕС для определения существующего уровня соответствия между ними и для принятия национального соответствующего ответа модификации национального законодательного акта.

Предварительная оценка предусматривает два этапа:

- Есть ли аналогичные национальные акты?
- Если есть, идет по статейный анализ и гармонизация национального акта в необходимой мере. Анализ показывает если национальный акт:
 - Соответствует полностью документу ЕС;
 - Соответствует частично документу ЕС;
 - Полностью отличается от документа ЕС.
- Выбор и содержание национальных действий:
 - Если законодательный акт ЕС обязательный к применению принимается полностью;
 - Если акт ЕС разрешает при гармонизации учитывать местную специфику, то при составлении национального акта учитываются местные специфические условия;

Процесс гармонизации законодательной базы управляется Министерством Окружающей Среды. Он же обеспечивает необходимую финансовую базу.

Внедрение в практику сгармонизированных законодательных актов проводится Министерством Окружающей Среды по следующим этапам:

- Определяется способ внедрения в практику;
- Определяется процедура согласования;
- Разрабатывается программа внедрения;
- Внедрение и мониторинг процесса внедрения.

Результаты и их обсуждение

Процесс гармонизации нормативной и законодательной базы, следуя указаниям Приказа № 47 от 19.03.02 Министра Окружающей Среды, начали с разработки Национального плана действий в области гармонизации экологической законодательно-нормативной базы на период 2003-2008 года. В плане приведены мероприятия по гармонизации законодательно-нормативной базы, разрабатывающие организации, способы информирования пользователей, источники финансирования и ответственные за гармонизацию и внедрение.

Законодательно-нормативная база РМ в области экологии была сильно развита за последние десятилетия и сегодня состоит из 34 закона и 359 стандартов (38 национальных стандартов и 321 стандартов GOST), из них 33 общих, 111 в области охраны почв, 53 – охрана воздуха, 109 – охрана водных ресурсов, 47 – в области отходов и 6 – охрана флоры и фауны.

Был проведен сравнительный анализ экологических законодательных актов с принципами Концепции устойчивого развития, принципами Экологической политики РМ и инициирован процесс гармонизации национальных законодательных актов с требованиями директив ЕС, определен список стандартов ISO, не имеющих аналогов в РМ, для декларирования их национальными.

Действующая государственная инфраструктура в области охраны окружающей среды и поныне использует в работе инструкции и регламенты созданные на базе старой пассивной стратегии. Внедрение новых сгармонизированных законодательных и нормативных актов возможно только при обновлении и модернизации материальной базы в области охраны окружающей среды [6,7].

Качество атмосферного воздуха является одним из приоритетных направлений в работе комиссий ЕС. В последние годы был разработан целый ряд документов. Главная цель была конкретизация предметов и нормативов в этой области на длительный период.

Сравнительный анализ законодательной базы РМ в области охраны атмосферного воздуха показал что действующее законодательство и нормы не соответствует требованиям Экологической политики РМ, в одном и том же законе имеются противоречивые данные которые основываются на пассивной стратегии сбора отходов в конце технологического процесса и предложения по внедрению новых безотходных технологий. Подзаконные акты созданы на базе пассивной стратегии и нуждаются в полном обновлении.

Были подвергнуты сравнительному анализу 9 законов и 109 стандартов в области охраны вод и установлено, что законы необходимо капитально пересмотреть. Для первого этапа были предложены 8 редакционных замечаний, 9 изменений, 13 дополнений и 5 статей для изъятия из действующего законодательства.

В области охраны почв действуют 5 законов имеющее прямое и косвенное значение и 111 стандартов. Сравнительный анализ показал что ситуация аналогична как с законодательством по охране атмосферного воздуха, параллельно со старыми принципами есть указания на внедрение устойчивого земледелия. Земельный кодекс № 828-XII от 25 декабря 1991 полностью основывается на общественную собствен-

ность на землю: колхозную и государственную собственность, игнорируется частная собственность на землю. Земельное законодательство и подзаконные акты нуждаются в коренном пересмотре. Из 111 стандартов по охране почв не соответствуют полностью принципам устойчивого развития 50 стандартов, 61 соответствуют частично.

В настоящее время подготовлены полностью обновленные варианты Земельного кодекса и Закона об охране почв и направлены в Парламент для утверждения.

Не лучшим образом обстоит ситуация и в области переработки отходов которая практически несовместима с установками Директив ЕС. Если на европейском уровне эта область охраны природы наиболее разработана и обеспечена нормативными документами то в РМ имеется только Закон № 1347 от 09.10.97 о промышленных и коммунальных отходах и План по переработке промышленных и опасных отходов. Законодательная пустота в этой области полная. Полностью отсутствуют документы по проблемам предотвращения образования отходов и управления ими, транспортировке, складирования и переработке. В последнее время активно разрабатываются нормативные акты по разрешению проблем в этой области.

В области охраны и сохранения фауны в РМ действуют следующие законы и подзаконные акты: Указ Президента РМ № 321 от 06.10.1995, 6 Решений Парламента РМ, 8 законов, 5 Решений Правительства, 3 регламента, Приказ министра экологии и природных ресурсов № 14 от 25.01.02, Концепция экологической политики РМ, Национальная стратегическая программа действий в области охраны окружающей среды, Национальная программа по обеспечению экологической безопасности РМ, Национальная стратегия по сохранению биоразнообразия, План действий в области сохранения биоразнообразия, 3 международных договора, 6 международных Конвенций. Законодательство ЕС в этой области состоит из 3 директив ЕС и одного регламента.

Законодательство РМ в области охраны и сохранения фауны, регламентации процесса использования животных сопоставима с требованиями европейских директив, в отдельных случаях превосходит их по широте решений. Несмотря на соответствие законодательной базы РМ европейскому законодательству для обеспечения решения проблем в этой области необходимо разработать дополнительно закон о национальной экологической сети, подзаконные акты для обеспечения управления биоразнообразием. Необходимо улучшение способов утилизации диких животных и содержания кадастра животного мира.

В законодательстве в области охраны и консервации фауны не регламентированы следующие проблемы:

- не разработан экономический механизм по сбору платежей за использование и отбирание экземпляров из дикой фауны;
- интегрирования экологических требований по сохранению фауны в горизонтальное законодательство, применением принципа экономики через экологию;
- внедрения интегрированного мониторинга фауны; спорадические исследования проведенные ака-

демическими учеными не соответствуют требованиям интегрированного мониторинга фауны;

- восстановления природного потенциала, мест обитания, ареалы которых постепенно уменьшается;
- финансовой поддержки научных исследований по восстановлению фонда дикой фауны;
- экологического страхования;
- экологического воспитания населения.

Внесение требований международных конвенций в национальное законодательство частичное. Если организационные аспекты внесены в законодательные акты РМ приемлемо, то научные исследования, программы по консервации дикого фонда фауны и мест обитания только декларированны, без назначения ответственных лиц и организаций и источников финансирования.

В результате исследований установлено, что действующая законодательная база в области охраны и консервации фауны, в общих чертах, соответствует принципам устойчивого развития, по отдельным статьям даже превосходит требования директив ЕС, адекватна новым рыночным условиям, которая регламентирует большинство аспектов по утилизации биологических ресурсов, включают практически все условия и механизмы по его продвижению. Но есть настоятельная необходимость дополнения законодательства новыми законами которые бы регламентировали ответственность организаций, проведение научных исследований в области охраны и сохранения биоразнообразия, по разработке программ по охране и консервированию дикой фауны, по финансированию проектов для обеспечения выполнения международных обязательств РМ, по выполнению требований международных конвенций в этой области.

Основной закон, закон об охране окружающей среды ограничивается лишь выявлением некоторых обязанностей общего характера и обязанностей публичной администрации, юридических и физических лиц. Проект нового закона об охране окружающей среды положительно отличается от старого, но снова принципиальные и важные аспекты охраны окружающей среды должны решаться посредством специализированных законов для конкретных областей и проблем.

Проблема защиты экосистем реки Днестр от дальнейшей деградации требует применения всей действующей законодательной и нормативной базы РМ [5,8] которая как вытекает из вышесказанного не в состоянии обеспечить требуемый уровень защиты экосистем Днестра.

Синтез

Национальная законодательно-нормативная база не обеспечивает в полной мере процесс охраны природы и устойчивое развитие экономики. Необходимо разработать стандарты которые учитывали бы природный потенциал местности, его продуктивные возможности и предел экологической устойчивости в каждой отдельной региональной социо-экономической системе.

Внедрение и обеспечение функционирования Национальной Концепции об экологическом стандарте требует как обновление экологической законодательно-нормативной базы так и ее полной гармониза-

ции с международными нормами охраны окружающей среды.

В результате исследований установлено, что законодательно-нормативная база РМ не соответствует в большей части требованиям директив ЕС, лучше обстоит дело в области охраны и сохранения фауны и флоры. Практически все законодательные акты РМ требуют пересмотра, пополнения и гармонизации к требованиям директив ЕС, особенно в области выполнения международных обязательств РМ в рамках международных экологических Конвенций. В настоящее время развернуты несколько программ, в том числе с внешним финансированием, по гармонизации законодательства, что приведет к коренному положительному изменению ситуации в области гармонизации законодательно-нормативной базы с требованиями директив ЕС.

Учитывая вышесказанное, констатируем, что в настоящее время национальная законодательно-нормативная база не обеспечивает в полной мере процесс охраны окружающей среды и включительно экосистем реки Днестр.

Заключение

1 Действующая законодательно-нормативная база Республики Молдова в области охраны окружающей среды частично соответствует принципам устойчивого развития и нуждается в гармонизации с требованиями директив ЕС.

2 Необходимость гармонизации законодательно-нормативной базы к требованиям директив ЕС исходит и из принятых РМ обязательств в рамках международных конвенций.

3 Для обеспечения гарантированного процесса охраны экосистем реки Днестр национальная законодательно-нормативная база нуждается в обновлении, дополнении и гармонизации с требованиями директив ЕС.

Библиография

1. Buburuz D., Bobeică V., Plângău V., Fasolă R., Clipa C., Benea E. Etapele de aproximare a actelor legislative de mediu ale RM la Acquis-ul comunitar. Environment&Progress – 12/2008. Tehnologii și echipamente pentru evaluarea și protecția mediului. Ed. G. Vlad și R.M. Petrescu-Mag. Cluj Napoca, România, 2008, p. 75-82.
2. Guide to the approximation of the European Union Environmental Legislation, 1997, 79 p.
3. Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation. Edited by Regional Environmental Center Umweltbundesamt GmbH, 2008, 1102 p.
4. Maria Berglund and Anneke von Raggamby. Horizontal Environmental EC Legislation. A Short Policy Guide, 2007, 30 p.
5. Legislația de mediu a RM. www.mediul.gov.md.
6. Iurie Stamat, Alexandru Apostol, Mihai Mustea și al. Protecția mediului în RM: Anuarul IES–2008. Chișinău: “A.V.I.T. Publ” SRL, 2009 (Tipogr. Continental-Grup” SRL), 288 p.
7. SM 1-21:2002. Principii și metodologia standardizării. Adoptarea standardelor europene ca standarde moldovene.
8. Проект ОБСЕ/ЕЭК ООН: Трансграничное сотрудничество и устойчивое управление бассейном реки Днестр: «Трансграничное диагностическое исследование бассейна реки Днестр», 2005, с. 73.