



www.volsu.ru

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu5.2016.4.28>

UDC 341.6

LBC 67.412.1

DECISIONS MADE UNDER IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS

Aleksandr M. Solntsev

Peoples' Friendship University of Russia, Moscow, Russian Federation

Introduction. Today a large number of international treaties have been accepted and the international law raises the question of not adopting new international agreements, but implementing control over the already taken ones. The article examines the legal problem of implementation of decisions taken in the framework of the provisions of international treaties on the example of international environmental agreements. **Methods.** The author used scientific methods of research, such as analysis, synthesis, comparison, and private-scientific methods: formal-legal, technical and legal. **Results.** The author analyzed the validity of decisions made in the framework of the implementation of international environmental agreements as an example of the Kyoto Protocol and the Aarhus Convention. **Conclusions** formulated by the author's approach to determining the legal effect of such decisions, show the positive impact of decision-making practices within the provisions of international environmental agreements, as well as contain the problem of interaction between the bodies established under the agreements.

Key words: international environmental law, international treaties, interpretation of international treaties, the Aarhus Convention, the Kyoto Protocol.

УДК 341.6

ББК 67.412.1

РЕШЕНИЯ, ПРИНЯТЫЕ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СОГЛАШЕНИЙ

Александр Михайлович Солнцев

Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация

Введение: на сегодняшний день принято большое количество международных договоров, и в международном праве встает вопрос не принятия новых международных договоров, а контроля за реализацией уже принятых. В статье анализируется юридическая проблема реализации решений, принятых в рамках выполнения положений международных договоров, на примере международных экологических соглашений. **Методы:** использованы общенаучные методы исследования, такие как анализ, синтез, сравнение, а также частнонаучные методы исследования: формально-юридический, технико-юридический. **Результаты:** автор проанализировал юридическую силу решений, принятых в рамках реализации международных экологических соглашений, на примере Киотского протокола и Орхусской конвенции. **Вы-**

© Солнцев А.М., 2016

воды: сформулирован авторский подход к определению юридической силы таких решений, показано положительное воздействие практики принятия решений в рамках выполнения положений международных экологических соглашений, а также указана проблема взаимодействия между органами, созданными в рамках соглашений.

Ключевые слова: международное экологическое право, международные договоры, толкование международных договоров, Орхусская конвенция, Киотский протокол.

Введение

Многие современные международные договоры предусматривают создание специальных механизмов, которые призваны осуществлять контроль за выполнением государствами-участниками своих международно-правовых обязательств. В число многосторонних договоров, предусматривающих создание таких органов [3, р. 877–889], входят международные договоры по правам человека, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Единая конвенция о наркотических средствах, многочисленные международные экологические соглашения (Киотский протокол 1997 г. к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г., Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды 1998 г. (Орхусская конвенция) и др.). В рамках настоящей статьи нет необходимости рассматривать все контрольные органы, которые были созданы на основании международных экологических соглашений. Нами не ставится задача предложить вывод, в котором формулировалось бы правило, применимое ко всем международным договорам. В конечном счете правовые последствия заявлений того или иного договорного органа зависят в первую очередь от применения самого договора. Их значение определяется тем, как применяются правила к толкованию договоров согласно ст. 31 и 32 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Обычное значение этого термина, который используется в договорах для обозначения конкретного вида высказывания, в основном указывает на то, что обычно они не носят юридически обязательного характера. В качестве примеров можно привести термины «соображения» (международные договоры по правам человека) и «рекомендации» (ст. 76 (8) Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.) вместо бо-

лее весомого термина «решения». Иногда в международных договорах используются термины, из которых неясно, обладают ли они юридически обязательным характером, но контекст их использования помогает определить их возможное юридическое значение (например, речь идет о формулировке «определение» в ст. 18 Киотского протокола и тексте решения 24/СР.7)¹. Таким образом, термины, используемые в тексте международного договора для обозначения заявлений, или предоставленный контекст, как правило, позволяют сделать вывод о том, что сами по себе заявления договорных органов не имеют обязательной юридической силы.

Правила применения таких решений должны определяться посредством применения правил толкования договора. Данные правила являются достаточно открытыми, для того чтобы обеспечивать ориентирование в отношении всех договоров, поскольку они предусматривают процесс толкования, в соответствии с которым принимается во внимание несколько средств толкования в рамках «единой комбинированной операции». Вместе с тем они не предусматривают жестких правил, которые могут противоречить намерениям сторон. В этом контексте цель настоящей статьи заключается в выявлении определенных случаев, которые могут в некоторой степени служить ориентиром применительно к аналогичным случаям, и в получении примерного вывода относительно возможных последствий заявлений контрольных органов в плане толкования договора.

Комитет по соблюдению Киотского протокола

Киотским протоколом к Рамочной конвенции ООН об изменении климата предусмотрены различные договорные экспертные органы, члены которых действуют в своем личном качестве. Комитет по соблюдению

Киотского протокола рассматривает отдельные случаи несоблюдения и правомочен устанавливать факты нарушения Протокола². Основными задачами групп экспертов по рассмотрению являются рассмотрение информации об установленных количествах согласно п. 7 и 8 ст. 3 Киотского протокола и обеспечение того, чтобы Конференция сторон, действующая в качестве совещания сторон Киотского протокола, и Комитет по соблюдению располагали надлежащей информацией³.

Комитет по соблюдению состоит из двух подразделений: подразделения по стимулированию и подразделения по обеспечению соблюдения. Каждое подразделение включает десять членов, действующих в своем личном качестве. Они «должны обладать признанной компетенцией в вопросах, касающихся изменения климата, и в смежных областях, таких как научная, техническая, социально-экономическая и юридическая области»⁴.

Подразделение по стимулированию оказывает консультативные услуги и содействие в оказании помощи отдельным участникам, но не определяет юридически обязательные вопросы несоблюдения. Члены подразделения по обеспечению соблюдения должны иметь также опыт в юридической области. Подразделение по обеспечению соблюдения отвечает за определение случаев несоблюдения каких-либо обязательств. Кроме того, подразделение по обеспечению соблюдения разбирает случаи разногласия между сторонами и группами экспертов по рассмотрению в отношении поправок или корректировок, предложенных группами экспертов по рассмотрению государствам-участникам.

Ответственность подразделения по обеспечению соблюдения за «определение» случаев несоблюдения основывается на ст. 18 Киотского протокола. Может показаться, что термин «определение» свидетельствует о том, что решения являются окончательными (если они не отменены в порядке обжалования) и имеют обязательную силу, однако в ст. 18 конкретно указывается, что для этого в Протокол необходимо внести поправку. Изучением докладов групп экспертов по рассмотрению, предоставлением общих политических руководящих указаний, рассмотрением апелляций

и вынесением решений по ним может заниматься Конференция сторон, действующая в качестве совещания сторон Киотского протокола, и принятие решений о правовой форме процедур и механизмов, связанных с соблюдением, является ее прерогативой.

Как и в случае с другими экспертными органами, в отношении механизма соблюдения Киотского протокола поднимался вопрос о юридической значимости решений Комитета по соблюдению для целей толкования. Например, в деле, касающемся Хорватии и расчета ее установленного количества CO₂ (2009 г.), группа экспертов по рассмотрению постановила, что то, каким образом Хорватия рассчитала свое установленное количество CO₂, не соответствует ст. 3 (7) и (8) и 7 (4) Киотского протокола⁵. Хорватия добавила 3,5 млн тонн эквивалента CO₂ к уровню выбросов за базовый год, сославшись на ст. 4 Конвенции об изменении климата (обеспечивающую гибкость для сторон, которые осуществляют процесс перехода к рыночной экономике) и решение 7/CP.12 (которым разрешается добавить 3,5 млн тонн). Подразделение по обеспечению соблюдения заняло ту же позицию, что и группа экспертов по рассмотрению, и заявило, что решение 7/CP.12, которое было принято в соответствии с Конвенцией, не может применяться к расчету в соответствии с Киотским протоколом⁶. Хорватия возразила: «Совершенная [подразделением по обеспечению соблюдения Комитета по соблюдению] ошибка вызвана главным образом грамматическим толкованием этого положения, что противоречит Конвенции и решениям [Конференции сторон], в частности решению 9/CP.2.

Вместо грамматического толкования [подразделению по обеспечению соблюдения Комитета по соблюдению] следовало прибегнуть к телеологическому толкованию, при котором основное внимание уделяется намерению сторон Конвенции с учетом особых обстоятельств каждой из сторон. Такое толкование позволило бы [подразделению по обеспечению соблюдения Комитета по соблюдению] принять справедливое и беспристрастное решение в отношении Хорватии при уважении Конвенции, решения 7/CP.12, особых исторических условий Хорватии, а также по-

ложений [Киотского протокола]» (решение СС-2009-1-7/Croatia/ЕВ).

В своем окончательном решении от 26 ноября 2009 г. подразделение по обеспечению соблюдения выразило несогласие: «После всестороннего рассмотрения дальнейшего письменного представления Хорватии подразделение по обеспечению соблюдения приходит к выводу, что в представлении не приведено достаточных оснований для изменения предварительного заключения этого подразделения. В этой связи подразделение отмечает следующее: согласно ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и обычному международному праву договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора. При рассмотрении представленных ему вопросов, касающихся осуществления, подразделение по обеспечению соблюдения следовало этому общему правилу и не было убеждено в необходимости использования иного метода толкования» (СС-2009-1-8/Croatia/ЕВ).

Хорватия подала в Конференцию сторон, действующую в качестве совещания сторон Киотского протокола, апелляцию против окончательного решения подразделения по обеспечению соблюдения⁷, которую, однако, она отозвала до того, как Конференция сторон рассмотрела это дело⁸.

Следует отметить, что Комитет по соблюдению Киотского протокола располагает лишь ограниченными возможностями для толкования. В пункте 1 раздела XV решения 24/СР.7 приводится конкретный перечень последствий, применяемых в различных случаях. Комитет может обладать некоторыми дискреционными полномочиями в отношении определения санкций, но при этом, как правило, не затрагиваются соответствующие вопросы толкования. Как показывает пример Хорватии, могут возникнуть исключительные случаи, в которых Комитету по соблюдению в целях выполнения своей функции приходится толковать договор таким образом, что это может вызвать разногласия. Вместе с тем в таких случаях за Конференцией сторон, действующей в качестве совещания сторон Киотского протокола, остается последнее слово и у нее

нет необходимости определять, основывается ли решение Комитета по соблюдению на надлежащем толковании договора. Если этот вопрос возникнет в суде или ином органе, то этому учреждению следует проанализировать, были ли задействованы при принятии решения Комитета по соблюдению специалисты в области права и в какой степени.

Решения Комитета по соблюдению вносят вклад в практику применения международного договора. Вместе с тем было бы слишком большим преувеличением сказать, что решения подразделения по обеспечению соблюдения могут оказать такое влияние на определение применимого права в контексте международного климатического режима, которое было бы аналогичным последствиям судебных решений на международном уровне, являющихся одним из вспомогательных источников международного права.

Комитет по соблюдению Орхусской конвенции

Комитет по соблюдению Орхусской конвенции рассматривает вопросы соблюдения, выносит рекомендации и готовит доклады (Решение I/7, ECE/MP.PP/2/Add.8). В его состав входят независимые эксперты, обладающие высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в областях, к которым имеет отношение настоящая Конвенция, включая лиц, имеющих юридический опыт. Прежде чем стать окончательными, заявления Комитета в каждом случае должны быть одобрены соответствующей стороной либо быть поддержаны участниками Совещания Сторон Конвенции [1].

Комитет по соблюдению отчитывается о своей деятельности Совещанию Сторон и представляет этому органу свои рекомендации. После рассмотрения доклада и рекомендаций Комитета Совещание Сторон Конвенции может принять решение о принятии соответствующих мер в целях обеспечения полного соблюдения положений Конвенции. Таким образом, несмотря на то что в состав Комитета по соблюдению входят независимые эксперты, его заявления во всех случаях должны быть либо согласованы с соответствующей стороной, либо одобрены Совещанием

Сторон. Этим требованием заявления Комитета по соблюдению отличаются от заявлений групп экспертов, учрежденных в рамках договоров по правам человека. Оно придает им более предварительный характер, что, в свою очередь, влияет на то значение, которое им следует придавать для целей толкования.

Тем не менее следует также отметить, что, как было установлено Комитетом по соблюдению, в случае вынесения рекомендаций он имплицитно выносит (предварительное) решение о несоблюдении. Исходя из этого Комитет можно рассматривать в качестве независимого и беспристрастного надзорного органа квазисудебного характера, заявления которого приводят к возникновению «прецедентной практики». Верховный суд Великобритании постановил, что «к решениям Комитета по вопросам, связанным со стандартами участия общественности, следует относиться с уважением»⁹. Апелляционный суд Англии и Уэльса (по гражданским делам) постановил, что «решения Комитета по соблюдению Орхусской конвенции ... основываются на убедительных аргументах»¹⁰. Генеральный адвокат Суда Европейского союза неоднократно ссылаясь на рекомендации, вынесенные Комитетом при рассмотрении положений Орхусской конвенции.

В целом, несмотря на рекомендательную силу решений, принятых в рамках международных экологических соглашений, в статье показано положительное воздействие такой практики. Более того, национальные и международные суды учитывают при вынесении решений позиции договорных органов, прежде всего Комитета по соблюдению Орхусской конвенции. «Двойной фильтр» принятия решений в рамках договорных органов международных соглашений способствует эффективности и взвешенности принимаемых решений.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Решение 24/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3. Процедуры и механизмы, связанные с соблюдением, согласно Киотскому протоколу, приложение.

² Там же.

³ Решение 23/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3. Руководящие принципы для рассмотрения согласно статье 8 Киотского протокола, добавление I.A.

⁴ Решение 24/CP.7, FCCC/CP/2001/13/Add.3. Процедуры и механизмы, связанные с соблюдением, согласно Киотскому протоколу, приложение.

⁵ FCCC/IRR/2008/HRV, Report of the review of the initial report of Croatia, para 157.

⁶ CC-2009-1-6/Croatia/EB, Preliminary finding, para 21.

⁷ FCCC/KP/CMP/2010/2; CC-2009-1-9/Croatia/EB, Comments from Croatia on the final decision, para 2.

⁸ FCCC/KP/CMP/2011/2.

⁹ Walton v. The Scottish Ministers (Scotland) [2012] UKSC 44 (Lord Carnwath), para 100.

¹⁰ The Secretary of State for Communities and Local Government v. Venn [2014] EWCA Civ 1539, para 13.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Солнцев, А. М. Вклад Орхусской конвенции 1998 года в защиту прав человека / А. М. Солнцев // Современное право. – 2014. – № 7. – С. 130–135.

2. Ulfstein, G. The Kyoto compliance system: towards hard enforcement / G. Ulfstein, J. Werksmann // Implementing the Climate Regime: International Compliance / ed. by O. Stokke, J. Hovi, G. Ulfstein. – London, 2005. – P. 39–62.

3. Ulfstein, G. Treaty Bodies / G. Ulfstein // The Oxford Handbook of International Environmental Law / ed. by D. Bodansky, J. Brunnée, E. Hey. – Oxford : Oxford University Press, 2007.

REFERENCES

1. Solntsev A.M. Vklad Orkhusskoy konventsii 1998 goda v zashchitu prav cheloveka [Contribution to the 1998 Aarhus Convention for Human Rights]. *Sovremennoe pravo*, 2014, no. 7, pp. 130-135.

2. Ulfstein G., Werksmann J. The Kyoto Compliance System: Towards Hard Enforcement. Stokke O., Hovi J., Ulfstein G. *Implementing the Climate Regime: International Compliance*. London, 2005, pp. 39-62.

3. Ulfstein G. Treaty Bodies. Bodansky D., Brunnée J., Hey E. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

Information About the Author

Aleksandr M. Solntsev, Candudate of Juridical Sciences, Associate Professor, Deputy Director of Department of International Law, Peoples' Friendship University of Russia, Miklukho-Maklaya St., 6, office 368, 117198, Moscow, Russian Fedeation, solntsev_am@pfur.ru.

Информация об авторе

Александр Михайлович Солнцев, кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой международного права, Российский университет дружбы народов, ул. Миклухо-Маклая, 6, каб. 368, 117198 г. Москва, Российская Федерация, solntsev_am@pfur.ru.