



DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2023-1-47-75>

Исследовательская статья
УДК: 341.1/8
Поступила в редакцию: 10.01.2023
Принята к публикации: 21.02.202

Анастасия Михайловна ОТРАШЕВСКАЯ

Российский университет дружбы народов (РУДН)
Миклухо-Маклая ул., д. 6, Москва, 117198, Российская Федерация
a.otrashevskaya@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5745-5722

Александр Михайлович СОЛНЦЕВ

Российский университет дружбы народов (РУДН)
Миклухо-Маклая ул., д. 6, Москва, 117198, Российская Федерация
solntsev_am@rudn.ru
ORCID: 0000-0002-9804-8912

Парзад Низами кызы ЮСИФОВА

Российский университет дружбы народов (РУДН)
Миклухо-Маклая ул., д. 6, Москва, 117198, Российская Федерация
pari.yusifova.97@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0545-8294

РОЛЬ ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ В КОНТРОЛЕ ЗА ВЫПОЛНЕНИЕМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

ВВЕДЕНИЕ. На сегодняшний день создано и действует большое количество международных договоров, регулирующих различные сферы международных отношений. Как показывает практика, в последние годы акцент смещается от необходимости регулирования все большего количества отношений к важности повышения эффективности уже действующих международных договоров и созданных в соответствии с ними механизмов. В настоящей статье анализируется, как протекает этот процесс в международном экологическом праве. Показано, что в рамках целого ряда глобальных и региональных экологических соглашений в качестве международных контрольных механизмов созданы квазисудебные процедуры (т.н. процедуры

несоблюдения) в виде комитетов по осуществлению и соблюдению. Процедуры несоблюдения сегодня стали ключевым элементом общих усилий по обеспечению эффективной реализации и имплементации международных экологических соглашений. Целью таких механизмов является выявление и решение как локальных, так и системных теоретических и практических проблем соблюдения государствами своих обязательств, вытекающих из положений международных договоров. При этом в рамках процедуры несоблюдения в зависимости от конкретного международного экологического соглашения могут быть приняты различные меры: от оказания финансовой или технической помощи не соблюдающей стороне до наложения запрета на

торговлю (Комитет СИТЕС) или ограничения процессуальных прав (Орхусский комитет).

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Настоящее исследование основано на анализе большого объема материалов, включая международно-правовые акты, акты рекомендательного характера, а также на современных доктринальных исследованиях российских и зарубежных авторов. Методологическую основу исследования составили общенаучные (метод логического и системного анализа, диалектический метод, методы дедукции и индукции) и частнонаучные (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический методы, метод правового моделирования и прогнозирования) методы познания.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В ходе проведенного исследования проанализированы различные международные акты обязательного и рекомендательного характера, обобщены изложенные в научной литературе доктринальные позиции, выдвинутые отечественными и зарубежными правоведами, выявлены основные проблемы деятельности комитетов по соблюдению международных экологических соглашений.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. В рамках настоящей статьи сделана попытка дать ответы на следующие вопросы. Есть ли необходимость фиксировать в тексте международных экологических соглашений положения, учреждающие комитет по соблюдению, или же это можно сделать позднее на ежегодных совещаниях конференций сторон? Каким должен быть состав

и мандат комитета по соблюдению; насколько эффективно осуществляется функционирование данных комитетов? По итогам проведенного исследования был сделан вывод о необходимости детального отслеживания изменений, происходящих в различных международных экологических соглашениях, с целью повышения эффективности осуществления комитетами по соблюдению своих полномочий и выявлению случаев нарушения мандатов этих комитетов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: международное экологическое право, процедуры несоблюдения, квазисудебные органы, международные экологические соглашения, СИТЕС, Орхусская конвенция, Парижское соглашение, Нагойский протокол, Минаматское соглашение

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Отрашевская А.М., Солнцев А.М., Юсифова П.Н. 2023. Роль договорных органов в контроле за выполнением международных экологических обязательств. – *Московский журнал международного права*. № 1. С. 47–75. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2023-1-47-75>

Настоящая статья подготовлена при поддержке гранта Российского научного фонда (проект 23-28-01280).

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2023-1-47-75>

Research article
UDC: 341.1/8
Received 1 January 2023
Approved 21 February 2023

Anastasia M. OTRASHEVSKAYA

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198
a.otrashevskaya@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5745-5722

Alexander M. SOLNTSEV

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198
solntsev_am@rudn.ru
ORCID: 0000-0002-9804-8912

Parzad N. YUSIFOVA

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 1171986
pari.yusifova.97@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0545-8294

THE ROLE OF TREATY BODIES IN MONITORING COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL OBLIGATIONS

INTRODUCTION. *A large number of international treaties regulating various spheres of international relations have already entered into force. As current practice shows, the emphasis has shifted from the need to regulate an increasing number of relationships to the importance of improving the efficiency of existing international treaties. The article analyzes the implementation of this process in international environmental law. The authors show that a number of global and regional environmental agreements have established quasi-judicial procedures (so-called "non-compliance procedures") in the form of implementation and compliance committees serving as international control mechanisms. The purpose of such mechanisms is to identify and resolve both local and systemic theoretical and practical issues of non-compliance arising from the provisions of international treaties.*

MATERIALS AND METHODS. *The article is based on a large amount of material, including international binding legal acts, acts of advisory nature, and modern doctrinal research of Russian and foreign authors. The methodological basis of the research consists of general scientific (methods of logical and system analysis, dialectical method, methods of deduction and induction) and private scientific (historical and legal, comparative legal, formal-legal methods, the method of legal modeling and forecasting) methods of cognition.*

RESEARCH RESULTS. *In their research, the authors analyzed various international binding and non-binding instruments, summarized doctrinal positions made by Russian and Western legal scholars, presented in domestic and foreign scientific literature, and identified the main issues of compliance committees of international environmental agreements.*

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. *The authors have tried to give answers to the following questions: is it necessary to fix in the text of international environmental agreements the provisions establishing the compliance committee, or can this be done later: at the annual meetings of the conferences of the parties; what should be the composition and mandate of the compliance committee; and how efficiently do these committees function? As a result of the conducted research, the authors have drawn conclusions about the need for detailed monitoring of changes in the various international environmental agreements in order to improve the effectiveness of compliance committees in exercising their mandates and to identify violations of the mandates of these committees.*

KEYWORDS: *international environmental law, non-compliance procedure, quasi-judicial procedures, international environmental agreements, CITES, Aarhus Convention, Paris Convention, Nagoya Protocol, Minamata Convention*

FOR CITATION: Otrashesvskaya A.M., Solntsev A.M., Yusifova P.N. The Role of Treaty Bodies in Monitoring Compliance with International Environmental Obligations. – *Moscow Journal of International Law*. 2023. No. 1. P. 47–75. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2023-1-47-75>

ACKNOWLEDGMENTS: *The article is written with the support of the Russian Science Foundation, Project No 23-28-01280.*

The authors declare the absence of conflict of interest.

1. Введение

В XXI в. все более остро встают вопросы повышения эффективности международного права в целом и международного экологического права в частности. Представляется, что эффективные меры контроля за соблюдением международных экологических соглашений (МЭС) могут служить формой предотвращения международных споров, которые рассматриваются в международных судебных учреждениях. Существенный вклад в дискуссию внесла книга Антонио и Абрахама Чейес под названием «Новый суверенитет» [Chayes, Chayes 1998], где был изложен управленческий подход к международным отношениям, регулируемым международными договорами. С точки зрения этих авторов наиболее распространенными источниками несоблюдения положений договоров являются следующие: двусмысленность и неопределенность формулировок договора; ограничения способности сторон выполнять свои обязательства; временное изменение социальных, экономических и политических отношений, предусмотренных договорами [Chayes, Chayes 1998:10,13,15]. Основным аргумент, выдвинутый в этой книге, заключается в том, что проблемы соблюдения в международном праве редко являются результатом преднамеренного отказа государств от выполнения международных обязательств. Наоборот, несоблюдение в большинстве случаев можно объяснить двусмысленностью характера и степени обязательств, отсутствием возможностей и непредвиденными событиями, которые влияют на исполнение обязательств. Таким образом, предлагаемая авторами система соблюдения обязательств направлена на обеспечение прозрачности, урегулирование споров, наращивание потенциала и использование убеждения для достижения соблюдения международных обязательств. С нашей точки зрения, эта система «мягкого убеждения» работает, когда рассматриваемое обязательство представляет со-

бой незначительное или умеренное отклонение от того, что государство сделало бы без соглашения. По мере увеличения уровня отклонения от обычного ведения дел управленческий подход терпит неудачу, и для обеспечения выполнения государствами своих обязательств необходимо сильное правоприменение. Здесь представляется важным говорить о разнице процедуры соблюдения и процедуры разрешения споров.

Как известно, во-первых, не всегда возможно найти юрисдикционные основания для подачи иска в международном праве, а во-вторых, отсутствуют эффективные меры контроля за выполнением решений международных судебных учреждений. Классическим примером является первое дело Международного суда ООН «О проливе Корфу», когда решение 1949 г. было выполнено лишь в 1990-е гг. (Албания согласилась выплатить Соединенному Королевству компенсацию, в то время как последнее обязалось вернуть албанское золото, хранившееся в сейфах «Бэнк оф Ингленд» со Второй мировой войны). Или другой случай: Япония, проиграв дело, не выполнила решение Международного суда ООН «О китобойном промысле в Антарктике»¹ и впоследствии вышла из Международной конвенции по регулированию китобойного промысла в 2019 г.² Это далеко не единичные случаи в отсутствие системного контроля за выполнением решений международных судов.

В своей докторской диссертации А.С. Смба-тян раскрыла современные проблемы международного правосудия, в т. ч. проблемы ограниченной юрисдикции международных судебных учреждений, эффективности международного правосудия и рост специализации судов³. В этом контексте, на наш взгляд, квазисудебные органы, являющиеся одной из форм международного контроля, могут сыграть положительную роль и решить вышеуказанные проблемы: для подачи жалобы не требуется согласие государства-ответчика, эффективность увеличивается, поскольку идет диалог с государством и есть

¹ International Court of Justice: Whaling in the Antarctic. Australia v. Japan, New Zealand intervening. Judgement of 31 March 2014. URL: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/148/148-20140331-JUD-01-00-EN.pdf> (accessed 01.04.2022).

² McCurry J. Japan to resume commercial whaling one day after leaving the IWC. — *The Guardian*. January 25, 2019. URL: <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/25/japan-to-resume-commercial-whaling-one-day-after-leaving-the-iwc> (accessed 02.02.2023).

³ См.: Смба-тян А. С. Решения органов международного правосудия и их роль в укреплении международного правопорядка. Дисс.... д-ра. юрид. наук. Москва. 2014.

процедура последующего контроля решения (follow-up procedure).

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 [Ulfstein 2007:877–889], входят международные договоры по правам человека, Единая конвенция о наркотических средствах, МЭС, международные договоры о разоружении. Для цели настоящего исследования нет необходимости рассматривать все контрольные органы, которые были созданы на основании МЭС. Важно понять тенденцию, выявить, насколько эффективно они выполняются, если не обладают обязательной юридической силой. В конечном счете правовые последствия принятых документов того или иного договорного органа зависят в первую очередь от применения самого международного договора. Их юридическая сила определяется тем, как применяются правила к толкованию договоров согласно ст. 31 и 32 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Значение этого термина, который используется в договорах для обозначения конкретного вида документа, указывает на то, что обычно они не носят юридически обязательного характера. В качестве примеров можно привести термины «соображения», «мнения» (международные договоры по правам человека) и «рекомендации» (ст. 76 (8) Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в отношении Комиссии по границам континентального шельфа) вместо более весомого термина «решения». Иногда в международных договорах используются термины, из которых неясно, обладают ли они юридически обязательным характером, но контекст использования помогает определить их возможное юридическое значение (например, речь идет о формулировке «определение» в ст. 18 Киотского протокола и тексте решения 24/CP.7)⁴. Таким образом, термины, используемые в тексте международного договора для обозначения заявлений, или контекст, как правило, позволяют сделать вывод, что сами по себе заявления дого-

ворных 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 здесь нет жестких правил, которые могут противоречить намерениям сторон. В этом контексте цель нашего исследования заключается в выявлении определенных ситуаций, которые могут в некоторой степени служить ориентиром применительно к аналогичным случаям, и в получении примерного вывода относительно возможных последствий заявлений контрольных органов при толковании международного договора.

2. Развитие механизма соблюдения в международном экологическом праве

В международном экологическом праве сегодня широко применяется *процедура несоблюдения* (*non-compliance procedure*), которая является, с одной стороны, процедурой контроля за обеспечением выполнения государствами международно-правовых обязательств, а с другой стороны, важным механизмом предотвращения экологических споров относительно невыполнения положений различных МЭС. Универсальной процедуры несоблюдения не существует, поскольку она специфична в каждом МЭС и отличается от соглашения к соглашению. Созданные в рамках МЭС специальные комитеты выполняют квазисудебные функции.

На сегодняшний день можно утверждать, что учреждение процедуры несоблюдения в рамках МЭС является обычной практикой [Kuokkanen 2003:315]. Эта процедура предусмотрена в более чем в 30 МЭС (Киотский протокол 1997 г. к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г.; Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г. к Венской

⁴ ООН: Процедуры и механизмы, связанные с соблюдением, согласно Киотскому протоколу. – Доклад Конференции сторон о работе ее седьмой сессии, состоявшейся в Марракеше 29 октября - 10 ноября 2001 года. С. 89-107. Доступ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/602/38/PDF/G0260238.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.04.2022).

конвенции об охране озонового слоя 1985 г.; Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.; Орхусская конвенция 1998 г.; Киевский протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей 2003 г.; Эскасусское соглашение 2018 г. и др.) или находится в стадии разработки (например, Конференция сторон Парижского соглашения 2015 г. утвердила Правила процедуры Комитета по осуществлению и соблюдению Парижского соглашения только в декабре 2022 г.⁵, а Комитет по осуществлению Стокгольмского соглашения с 2006 г. и до сих пор находится в разработке⁶).

Процедуры несоблюдения в отличие от судебных учреждений являются так называемыми дружественными средствами разрешения международных споров, поскольку носят превентивный характер, привлекают к решению спора не только непосредственные стороны, но и всех участников многостороннего договора, да и окончательное решение обычно принимается конференцией сторон МЭС (это существенное отличие от договорных органов по правам человека, где у Конференции сторон договора нет таких полномочий). В рамках процедуры несоблюдения широко применяют механизмы предоставления государству-нарушителю технической и финансовой помощи для содействия выполнению им своих обязательств по МЭС, отдают предпочтение дипломатическим средствам воздействия на нарушителя в форме требований о предоставлении докладов или планов действий об осуществлении МЭС и принятых мерах, прежде чем обратиться к более строгим мерам воздействия, а также создают эффективную систему мониторинга за выполнением международно-правовых обязательств [Медведева 2012: 78].

В целом процедура несоблюдения применяется в случаях, когда государство — сторона МЭС не исполняет его нормы. Появление этой процедуры свидетельствует, что традиционные нормы международного права, касающиеся нарушения договорных обязательств и ответственности государств, мало эффективны при решении проблемы исполнения МЭС. Известный теоретик международного права М. Коскенниemi деталь-

но проанализировал разницу между проблемой соблюдения и ответственности, отметив, что институт ответственности в международном праве имеет своей окончательной целью возмещение ущерба, получение компенсации пострадавшим государством, а цель процедуры несоблюдения состоит в том, чтобы заставить государство вернуться к соблюдению положений МЭС [Koskenniemi 1992:123–162]. В этой разнице и проявляется слабость традиционных процедур разрешения споров для международного экологического права, поскольку де-факто деградация окружающей среды происходила еще до заключения МЭС. Как отмечает проф. М.Н. Копылов, история международного экологического права представляет собой череду запоздалых (порой неудачных) реакций на резко обостряющиеся эколого-кризисные ситуации [Копылов 2007:240]. Именно в этом феномене проявляется истинная природа экологического права, действующего на фоне продолжающегося изменения климата, разрушения озонового слоя, сокращения биологического разнообразия. В подобных случаях привлечь государство к ответственности за нарушение международных норм об изменении климата очень непросто, поскольку данный вред сложно исчислить и негативные последствия проявятся в полной мере лишь через большой промежуток времени (возможно, через десятилетия). В этой ситуации значение процедуры несоблюдения увеличивается, поскольку в международном экологическом праве важнее предотвратить вред, чем пытаться заставить государство возмещать ущерб. Отличительными чертами международного экологического права являются увеличивающиеся темпы и размеры экологических проблем, а также их необратимость. Традиционный институт ответственности не позволяет адекватно реагировать на экологические проблемы. Главная цель — помочь государству вернуться к состоянию соблюдения положений МЭС, не обязательно обвиняя его в несоблюдении. В связи с этим, по мнению Т. Стефанса, в такой сфере международных отношений, как природопользование и охрана окружающей среды, более желанным является

⁵ UNFCCC: Rules of Procedure of the Paris Agreement Implementation and Compliance Committee (PAICC) adopted 21 December 2022. URL: <https://unfccc.int/news/rules-of-procedure-of-the-paris-agreement-implementation-and-compliance-committee-paicc-adopted> (accessed 01.02.2023).

⁶ См.: Stockholm Convention. URL: <https://chm.pops.int/theconvention/compliance/tabid/61/default.aspx> (accessed 01.02.2023).

сотрудничество на договорном уровне, чем конфронтация в форме судебного решения спорных вопросов [International Courts...2009:2].

Институт международной ответственности не позволяет эффективно защищать окружающую среду, утверждает проф. Я. Клабберс, приводя следующие аргументы [Klabbers 2007:1001]. В международном экологическом праве часто не ставится вопрос о факте противоправности, поскольку установить причинную связь между поведением государства и экологическим вредом с долей точности, требуемой нормами международного права, очень сложно. Применение института ответственности после факта совершения экологического вреда крайне редко может вернуть *status quo ante* (положение, существовавшее раньше), что является первоочередной задачей международного экологического права. Ключевые концепции экологического права, такие как обеспечение экологической безопасности, *due diligence* (должная осмотрительность), значительный вред и т. д., слишком неопределенны, чтобы доказать их нарушение при помощи международных судебных учреждений. Более того, большинство международных договоров требует взаимного согласия для обращения в международные судебные учреждения, а для применения процедуры несоблюдения достаточно инициативы одного государства, юридического или физического лица.

К сказанному следует добавить, что государства часто сами не виновны в причинении экологического вреда: вероятнее всего загрязнителями выступают юридические лица, особенно ТНК. С другой стороны, нередко при нанесении экологического вреда сложно выделить конкретное пострадавшее государство: например, при изменении состояния озонового слоя или при загрязнении Мирового океана вред наносится всему человечеству.

Процедура несоблюдения используется прежде всего в следующих целях [Redgwell 2001:44; Redgwell, Fitzmaurice 2000]: если нужно обеспечить позитивное поощрение государств по выполнению ими договорных обязательств; обеспечить деятельность многостороннего форума с целью разрешения или предотвращения споров; обеспечить в случае несоблюдения доступа к более мягкому и менее «юридизированному» механизму (квазисудебному органу), нежели традиционные процедуры разрешения споров; заставить государство соблюдать нормы международного договора, а не наложить санкции за

несоблюдение или назначить компенсацию потерпевшей стороне; облегчить доступ к процедуре разрешения спора, поскольку для инициирования процедуры несоблюдения достаточно воли одной из сторон и не требуется согласия нарушающего государства.

Важной составляющей процедуры несоблюдения является мониторинг. Специалисты справедливо отмечают, что отсутствие регулярной детальной и беспристрастной системы отчетности делает надзор за осуществлением государствами положений МЭС невозможным [Szell 1999:98]. Возможность получения информации о соблюдении или несоблюдении государствами в рамках процедуры несоблюдения можно назвать формой контроля за исполнением. Если данные мониторинга свидетельствуют о нарушении государством положений МЭС, а процедура несоблюдения в МЭС отсутствует, то государства — участники этого МЭС могут прибегнуть к традиционным процедурам разрешения споров.

Обобщив процедуры несоблюдения различных МЭС, можно выделить их наиболее характерные черты [Klabbers 2007:998]. Большинство МЭС предусматривает создание специального комитета, куда входит определенное число представителей государств — членов соглашения, что свидетельствует скорее о дипломатической природе процедуры, нежели о судебной. После рассмотрения жалобы указанный комитет обычно подает отчет пленарному органу, в качестве которого выступает ежегодная Конференция сторон (КС) или Совещание сторон (СС). Инициировать процедуру несоблюдения может государство — участник МЭС, секретариат данного МЭС или само государство-нарушитель (путем подачи ежегодного доклада). Орхусская конвенция открывает доступ к процедуре несоблюдения для НПО и физических лиц (ст.15) [Солнцев, Петрова 2020:41–49]. В целом создание и механизм работы процедуры несоблюдения предусматривается либо положениями МЭС, либо Протоколом к нему, либо решениями КС или СС.

Важным является вопрос обязательности решения и возможных санкций за невыполнение предписаний. В принципе сама природа рассматриваемой процедуры рекомендательная, она призвана способствовать выполнению положений МЭС, оказанию помощи (например, передаче технологий), обмену информацией. Решение процедуры несоблюдения может содержать обязанность государства разработать план действий по соблюдению. Однако, если государство не со-

трудничают и не выполняют решений, то к нему могут быть приняты меры.

Представляется возможным выделить следующую причину несоблюдения государствами положений МЭС: как отметила Ю. Брунни, стороны, обвиняемые в несоблюдении МЭС, — преимущественно развивающиеся государства, чьи финансовые и технические возможности действительно ограничены [Brunnee 2005:11]. Однако иногда государства при несоблюдении положений МЭС преследуют получение экономической выгоды, поскольку исполнение экологических обязательств — это всегда тяжелое экономическое бремя.

В рамках настоящей статьи рассмотрим деятельность нескольких наиболее важных комитетов.

3. Исполнительный комитет по Монреальскому протоколу 1987 г.

Монреальский протокол 1987 г. к Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г. по веществам, разрушающим озоновый слой, — это один из первых международных договоров, где появилась процедура несоблюдения. Как отмечается в правовой литературе, Монреальский протокол — «это первое международное соглашение, заполнившее пробел между процедурой мирного разрешения споров и процедурой отчетности появлением новой значительной процедуры — процедуры несоблюдения» [Szell 1995:99]. До сих пор процедура несоблюдения, разработанная в рамках Монреальского протокола, остается одной из динамично развивающихся процедур и примером для других МЭС [Klabbers 2007:997]. С деятельностью этого Комитета связывают в целом успех международно-правового режима сохранения озонового слоя.

В ст. 8 Монреальского протокола говорится: «На своем первом очередном Совещании стороны (СС) рассматривают и утверждают процедуры и организационный механизм определения факта несоблюдения положений настоящего Протокола и то, как следует относиться к сторонам, не соблюдающим Протокол». Процедура несоблюдения разрабатывалась и изменялась,

начиная с 1990-х гг. В своем современном виде она действует на основании Решения, принятого на СС в Каире в 1998 г.⁷ Возбудить процедуру несоблюдения может государство или Секретариат Монреальского протокола.

В 1990 г. были приняты Лондонские поправки к Монреальскому протоколу⁸, где в п. 5 ст. 10 говорится, что «Стороны учреждают Исполнительный комитет для разработки и осуществления конкретной оперативной политики, руководящих принципов и административных мер...». Одной из функций Исполнительного комитета является рассмотрение жалоб в рамках процедуры несоблюдения. После рассмотрения Комитет выносит решение, которое уже окончательно принимается на ежегодном СС. В случае если государство покорно ведет себя, просит о снисхождении и помощи, то решение СС также ограничивается лишь положениями о мерах, которые необходимо принять государству-нарушителю на национальном уровне и об оказании необходимой помощи (финансовой, технической и т. д.). Однако если государство не исполняет предписанные СС меры, то против него могут приниматься серьезные меры вплоть до ограничения экспорта. В рамках Монреальского протокола в качестве превентивных мер также существует процедура «потенциального несоблюдения».

В целом процедура несоблюдения Монреальского протокола используется довольно часто. Отметим, что Россия тоже признавалась виновной в рамках процедуры несоблюдения и долгое время не желала сотрудничать в целях выполнения положений Монреальского протокола, но позже все-таки согласилась на финансовую помощь для переоснащения оставшихся семи фреоновых производств⁹. Другой российской проблемой является применение в ракетно-космической отрасли хладагента 113 (ХФУ 113), который является озоноразрушающим веществом и производство которого запрещено Монреальским протоколом 1987 г. к Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г. [Жуков, Солнцев 2010:87–94] Поэтому каждый год при производстве необходимого для ракетной отрасли количества ХФУ 113 делается запрос от России в секретариат Монреальского протокола.

⁷ UNEP: Report of the tenth meeting of the parties to the Montreal protocol on substances that deplete the ozone layer of 3 December 1998. Annex 2. URL: <https://ozone.unep.org/system/files/documents/10mop-9.e.pdf> (accessed 20.04.2022).

⁸ Приняты 29 июня 1990 г. на втором Совещании сторон Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, проходившем в Лондоне 27–29 июня 1990 г.

⁹ См., например: [Werksman 1996].

4. Комитет по соблюдению СИТЕС

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) была подписана 3 марта 1973 г. (Вашингтон, США) и вступила в силу 1 июля 1975 г. сторонами СИТЕС являются 182 страны и Европейский Союз. Российская Федерация является продолжателем членства СССР, который ратифицировал СИТЕС 8 декабря 1976 г.¹⁰

Строгое соблюдение Конвенции является необходимым для успешного выполнения ее целей. Механизмы соблюдения дорабатывались путем принятия документов на конференциях сторон (КС) государств — членов СИТЕС (ст. XI СИТЕС предусматривает проведение КС). Согласно П. Санду, несмотря на спорность юридической обязательности положений резолюций КС, СИТЕС подразумевает проведение квазиправового процесса, появившегося в результате эволюции самой Конвенции [Sand 2010:5–27]. Зачатки механизма соблюдения появились на КС VIII (Киото, Япония, 1992 г.), где была принята резолюция 8.4 (Rev. CoP15)¹¹, направленная на выявление Секретариатом Конвенции стран, которые не приняли национальные нормативно-правовые акты, имеющие отношение к регулированию торговли видами, попадающими под действие СИТЕС. Однако наибольшее развитие механизм соблюдения получил на КС XI (Джегири, Кения, 2000 г.), в ходе которой была принята первая специальная резолюция 11.3 (Rev. CoP18)¹², подробно описывающая меры, которые необходимо предпринимать на национальном и международном уровнях. Учитывая поправки, внесенные на КС XVIII, международный механизм соблюдения раскрывается через взаимодействие с Интерполом, Всемирной таможенной организацией (ст. 15). Причем представители рабочей группы по преступлениям, связанным с миром дикой природы, призывают Интерпол к участию в заседаниях КС (ст. 21). Отдельная роль в этой резолюции

уделяется Международному Консорциуму по борьбе с преступлениями, связанными с миром дикой природы (*The International Consortium on Combating Wildlife Crime, ICCWC*), созданному в 2010 г. (Санкт-Петербург, Россия) как организация — площадка для взаимодействия пяти субъектов: Секретариата СИТЕС, Интерпола, Управления ООН по наркотикам и преступности, Группы Всемирного банка и Всемирной таможенной организации. Главная его задача — предоставление технической, информационной и финансовой поддержки национальным органам, отвечающим за разработку правовой базы для предотвращения преступлений, связанных с миром дикой природы¹³.

Другим примером международного механизма является учреждение Программы помощи соблюдению (*Compliance Assistance Programme, CAP*) на КС XVIII (Женева, Швейцария 2019 г.) для оказания целевой поддержки странам, которые испытывают трудности в предотвращении нарушений положений Конвенции и в следовании рекомендациям Постоянного комитета СИТЕС. Постоянный комитет предоставляет Секретариату руководящие указания относительно реализации Конвенции; контролирует использование бюджета Секретариатом; координирует и контролирует, где это требуется, работу других комитетов и рабочих групп; выполняет задачи, поставленные перед ним КС; и разрабатывает проекты резолюций для их рассмотрения КС [Абатурова, Бадретдинов, Солнцев 2021:1–9].

Следующим документом, регламентирующим процедуры соблюдения, является Приложение Резолюции 14.3 (Rev. CoP18)¹⁴ — *Руководство по процедурам соблюдения Конвенции* (далее — *Руководство*), принятое на КС XIV (Гаага, Нидерланды, 2007 г.). В основе механизмов соблюдения лежат подходы, направленные на поддержку стран и создание условий, предотвращающих нарушение положений, а не борющихся с уже существующими негативными последствиями несоблюдения (ст. 4).

¹⁰ CITES. List of Contracting Parties. URL: <https://cites.org/eng/parties/country-profiles/ru> (accessed 12.01.2023).

¹¹ CITES: National laws for implementation of the Convention. URL: https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-08-04-R15_0.pdf (accessed: 14.01.2023).

¹² CITES: Compliance and enforcement. URL: <https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-11-03-R18.pdf> (accessed 25.11.2022).

¹³ CITES: The International Consortium on Combating Wildlife Crime. URL: https://cites.org/eng/prog/iccwc_new.php (accessed 14.01.2023).

¹⁴ CITES: Compliance Procedures. URL: <https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-14-03-R18.pdf> (accessed 25.11.2022).

В Руководстве раскрываются ключевые задачи органов СИТЕС в сфере соблюдения, которые можно разделить на две группы — управляющие и исполнительные. К управляющим можно отнести КС, которая, согласно ст. 10, принимает общие руководящие указания по вопросам соблюдения требований; направляет и контролирует решение вопросов соблюдения; рассматривает решения Постоянного комитета, касающиеся конкретных вопросов соблюдения; делегирует полномочия Постоянному комитету или иным структурам в рамках СИТЕС. Исполнительные задачи осуществляет Постоянный Комитет, который, согласно ст. 12, занимается мониторингом и оценкой общего соблюдения обязательств Конвенции; консультированием и помощью сторонам в ее соблюдении; проверкой информации и отклонением необоснованных мер, предоставленных сторонами Конференции в рамках ключевого механизма соблюдения — нормативно-правовых актов на национальном уровне. Помощью по вопросам проведения необходимых обзоров, консультациями, оценками, отчетностью и мониторингом занимаются Комитет по животным, Комитет по растениям и Секретариат.

Согласно ст. 16 Руководства, когда Секретариат получает уведомление о несоблюдении какой-либо стороной Конвенции положений СИТЕС, то ей направляется запрос. В случае невыполнения данной стороной мер по исправлению ситуации за разумный период времени, согласно ст. 21, дело передается на рассмотрение в Постоянный комитет, который имеет право отправить письменное предупреждение, требующее отчетности или плана действий от стороны и предоставляющее рекомендации по решению существующей проблемы несоблюдения (ст. 29). В крайнем случае, в случае бездействия виновной стороны Постоянный комитет имеет право рекомендовать КС ввести эмбарго на торговлю одним или несколькими видами из списка СИТЕС (ст. 30).

Если рассматривать конкретные примеры процедур соблюдения, то к ним, помимо упомянутых выше общей отчетности и нормативно-

правовых актов на национальном уровне,¹⁵ можно отнести предоставление обзоров торговли в крупных масштабах организаций, включенных в Приложение II¹⁶, обзоров торговли организаций, выращенных в неволе и национальные планы по содействию предотвращения торговли слоновой костью¹⁷.

Конвенция СИТЕС — это яркий пример эффективности применения экономических санкций, в том числе торговых эмбарго, которые практически во всех случаях нарушения договоренностей приводили стороны к выполнению требований. При этом эффективность была дополнительно подтверждена независимым внешним аудитом 2004 г. по запросу Постоянного комитета [Koester 2000].

Правовой основой для введения санкций является ст. XIV.1 (а) СИТЕС, которая не ограничивает право стороны на «более строгие внутренние меры относительно условий торговли, добычи, владения или перевозки образцов видов, включенных в Приложение I, II и III, или меры полного запрета на это». Из этой статьи Конвенции следует, что страны имеют юридические основания для введения односторонних торговых эмбарго в соответствии с международно-правовыми нормами.

Ст. XIII Конвенции регламентирует случаи несоблюдения договора и определяет процедуру рассмотрения каждого конкретного случая. В случае если нарушения какой-либо страной механизмов, предусмотренных Конвенцией, не разрешаются путем переговоров между стороной и Секретариатом СИТЕС (в соответствии со ст. XIII) или Постоянным комитетом, Конференция или Постоянный комитет могут в качестве крайнего средства воздействия рекомендовать эмбарго — приостановку любой торговли образцами одного или нескольких видов, включенных в список СИТЕС. Данная система позволяет не только запретить торговлю видом, упомянутым в Приложении Конвенции, но также и другими видами, что, в свою очередь, влечет за собой экономический ущерб из-за нереализации легальной торговли. Учитывая, что Конвенция является универсальной, такие методы экономического

¹⁵ CITES: Compliance Procedures. URL: <https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-14-03-R18.pdf> (accessed 25.11.2022).

¹⁶ CITES: Review of Significant Trade in specimens of Appendix-II species. URL: <https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-12-08-R18.pdf> (accessed 25.11.2022).

¹⁷ Ibidem.

давления показывают эффективность и позволяют сторонам соблюдать пункты соглашения практически во всех случаях.

Однако в практике реализации санкций существовали некоторые случаи, требующие вмешательства суда. Такое разбирательство имело место между Францией и Еврокомиссией в период с 1986 по 1990 гг. В «Деле о боливийском мехе» (*Bolivian Furskins case*) Судом ЕС рассматривались действия в отношении импорта меха оцелота из Боливии во Францию после торгового эмбарго, введенного СИТЕС Резолюцией 5.2 (1985 г.), и его применения в соответствии с Постановлением ЕС 3626/8266. Французское правительство считало, что Постановление носило лишь рекомендательный характер без юридических обязательств. Однако Суд ЕС постановил, что, разрешив импорт, Франция не выполнила свои обязательства в соответствии с постановлением о применении Конвенции, не соблюдая «более строгие внутренние правила» [Sand 2017:251–263].

Конвенция СИТЕС является достойным примером эффективности международного экологического права, прежде всего, благодаря прогрессивному развитию и применению на практике новаторских методов по принуждению государств к соблюдению ее положений. Важно отметить эволюционный характер СИТЕС: некоторые механизмы появились в процессе обсуждения на конференциях сторон СИТЕС и были первоначально консенсуально закреплены в резолюциях КС, а позднее детально прописаны в кодифицирующем акте «Руководящие принципы по соблюдению Конвенции» 2007 г., который применялся на практике уже более 40 раз в отношении государств, нарушивших положения СИТЕС. Безусловно, остаются нерешенные проблемы, в том числе необходимость укрепления механизмов контроля за соблюдением принятых мер, особенно в развивающихся странах.

5. Комитет по соблюдению Киотского протокола

31 декабря 2012 г. закончился отчетный период по Киотскому протоколу, но протокол продолжает действовать параллельно с Парижским соглашением 2015 г. и 192 государства являются его сторонами на сегодняшний день.

Киотским протоколом к Рамочной конвенции ООН об изменении климата предусмотрены различные договорные экспертные органы, члены которых действуют в своем личном качестве. Наиболее детализированную процедуру несоблюдения предлагает Киотский протокол к РКИК 1992 г. [Redgwell 2001:43–67]. Процедура, окончательно разработанная на КС-7 Рамочной конвенции ООН по изменению климата¹⁸, наиболее приближена к судебной процедуре и предусматривает условия допустимости жалобы, процедурные гарантии, возможность апелляции.

Основными задачами групп экспертов по рассмотрению являются рассмотрение информации об установленных количествах выбросов согласно пп. 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 информацией¹⁹.

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»²⁰.

Подразделение по стимулированию оказывает консультативные услуги и содействие в оказании помощи отдельным участникам, но не

¹⁸ ООН: Процедуры и механизмы, связанные с соблюдением, согласно Киотскому протоколу. – Доклад Конференции сторон о работе ее седьмой сессии, состоявшейся в Марракеше 29 октября–10 ноября 2001 года. С. 89–107. Доступ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/602/38/PDF/G0260238.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.04.2022).

¹⁹ ООН: Руководящие принципы для рассмотрения согласно статье 8 Киотского протокола Доклад Конференции сторон о работе ее седьмой сессии, состоявшейся в Марракеше 29 октября–10 ноября 2001 года. С. 38–88. Доступ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/602/38/PDF/G0260238.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.04.2022).

²⁰ ООН: Процедуры и механизмы, связанные с соблюдением, согласно Киотскому протоколу. – Доклад Конференции сторон о работе ее седьмой сессии, состоявшейся в Марракеше 29 октября–10 ноября 2001 года. С. 89–107. Доступ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/602/38/PDF/G0260238.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.04.2022).

определяет юридически обязательные вопросы несоблюдения. 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 и 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 протокола²¹. Хорватия добавила 3,5 млн тонн эквивалента CO₂ к уровню выбросов за базовый год, сославшись на ст.4 Рамочной конвенции об изменении климата, обеспечивающую гибкость для сторон, кото-

рые осуществляют процесс перехода к рыночной экономике, и решение 7/CP.12, которое разрешает 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 протоколом²². 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 положений [Киотского протокола]»²³.

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

²¹ UNFCCC: Report of the review of the initial report of Croatia. August 26, 2009. Para. 157. URL: <https://unfccc.int/documents/5800> (accessed 25.11.2022).

²² UNFCCC: Preliminary finding. Party concerned: Croatia. October 13, 2009. Para. 21. URL: https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-2009-1-6_croatia_eb_preliminary_finding.pdf (accessed 25.11.2022).

²³ UNFCCC: Statement Position of Croatia in relation to preliminary finding CC-2009-1-6/Croatia/EB. November 12, 2009. URL: https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-2009-1-7_croatia_eb_further_written_submission.pdf (accessed 25.11.2022).

рассмотрении представленных ему вопросов, касающихся осуществления, подразделение по обеспечению соблюдения следовало этому общему правилу и не было убеждено в необходимости использования иного метода толкования»²⁴.

Хорватия подала в Конференцию сторон, действующую в качестве совещания сторон Киотского протокола, апелляцию против окончательного решения подразделения по обеспечению соблюдения²⁵, которую, однако, она отозвала до того, как Конференция сторон рассмотрела это дело²⁶.

Следует отметить, что Комитет по соблюдению Киотского протокола располагает лишь ограниченными возможностями для толкования. В п. 1 раздела XV решения 24/CP.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.

На сегодняшний день Комитет принял к рассмотрению 12 дел (два последних против Ка-

захстана в 2019 г. и в 2020 г.)²⁷, по 11 из них уже вынесены решения. В целом 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.

6. Комитет по соблюдению Парижского соглашения.

В Парижском соглашении 2015 г. для содействия осуществлению и поощрения соблюдения положений договора в соответствии со ст. 15 был учрежден специальный механизм.²⁸ Данный механизм состоит из Комитета, деятельность которого носит стимулирующий характер и не направлена на урегулирование споров, применение наказаний и установление санкций.

По итогам работы 21-й сессии Конференции сторон Рамочной конвенции по изменению климата, которая проходила в 2015 г., было предложено, чтобы в Комитет входили 12 членов, обладающих соответствующей компетенцией в научной, технической, социально-экономической или юридической областях, и которые должны избираться на основе принципа справедливого географического представительства: по два члена от каждой из пяти региональных групп ООН и по одному члену от малых островных развивающихся государств и от наименее развитых стран²⁹. Также Специальной рабочей группе по Парижскому соглашению было пред-

²⁴ UNFCCC: Final Decision. Party concerned: Croatia. November 26, 2009. URL: https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-2009-1-8_croatia_eb_final_decision.pdf (accessed 25.11.2022).

²⁵ UNFCCC: Comments from Croatia on the Final Decision. January 4, 2010. Para 2. URL: https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/compliance/enforcement_branch/application/pdf/cc-2009-1-9_croatia_eb_comments_from_croatia_on_the_final_decision-website.pdf (accessed 25.11.2022).

²⁶ UNFCCC: Withdrawal by Croatia of its appeal against a final decision of the enforcement branch of the Compliance Committee. Note by the Secretariat. August 16, 2011. URL: <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cmp7/eng/02.pdf> (accessed 25.11.2022).

²⁷ UNFCCC: Compliance under the Kyoto Protocol. URL: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/compliance-under-the-kyoto-protocol> (accessed 25.11.2022).

²⁸ Парижское соглашение от 22 апреля 2016 года. Ст. 15. Доступ: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 12.01.2023).

²⁹ ООН: Доклад Конференции Сторон о работе ее двадцать первой сессии, состоявшейся в Париже с 30 ноября по 13 декабря 2015 года. П. 102. Доступ: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/rus/10a01r.pdf> (дата обращения: 12.01.2023).

ложено разработать условия и процедуры для эффективного функционирования Комитета и представить результаты своей работы до первого совещания Конференции сторон, которая будет действовать в качестве сторон Парижского соглашения (далее КСС)³⁰.

На сессии КСС 1-3, которая проходила в декабре 2018 г. в Катовице³¹, были приняты предложения, представленные на 21-й сессии КС, а также условия и процедуры механизма для содействия осуществлению и поощрению соблюдения. Таким образом:

а) КСС избирает членов и их заместителей в Комитет сроком на три года и с возможностью переизбрания единожды³²;

б) Комитету предоставляется возможность избирать из своего состава двух сопредседателей (при этом один из Сопредседателей от Стороны обязательно должен быть представителем развитой страны, а другой Сопредседатель — развивающейся³³);

в) Комитет должен проводить совещание не реже двух раз в год³⁴;

г) решение Комитета считается принятым, если за него проголосовало $\frac{3}{4}$ из присутствующих и участвующих членов, при этом общее число членов, присутствующих на голосовании, должно быть не менее десяти³⁵.

Среди принятых положений были и те, которые посвящены инициированию вопросов и ходу процедур их рассмотрения, принятию надлежащих мер, выводов и рекомендаций и рассмотрению Комитетом системных вопросов. В связи с тем, что по итогам четвертой сессии КСС эти положения были усовершенствованы и дополнены, они будут рассмотрены подробнее чуть ниже.

На третьей сессии ККС были утверждены правила процедуры, касающиеся институциональных механизмов Комитета по содействию осуществлению и поощрению соблюдения, которые посвящены роли заместителей членов; обязанностям и правилам поведения членов и заместителей членов; предотвращению возможности возникновения конфликта интересов между членами и заместителями членов; избранию, роли и функциям Сопредседателей; месту проведения совещаний; разработке, препровождению и утверждению повестки дня совещаний; процедуре принятия решений и голосованию и полномочиям наблюдателей и Секретариата³⁶.

На четвертой сессии КСС были утверждены правила процедуры комитета по содействию осуществлению и поощрению соблюдения, которые дополнили и развили условия и процедуры, установленные на первой КСС, а также продублированы правила, принятые решением 24/СМА.3 на третьей сессии КСС.

В соответствии с принятыми правилами процедур любая сторона через свой координационный центр может направить письменное представление в отношении собственного осуществления и/или соблюдения любого положения Парижского соглашения в Комитет через Секретариат³⁷. Данное заявление должно подробно описывать проблему, в нем также необходимо указать причины возникновения таких проблем, основание, в соответствии с которым сторона подала такое заявление, и национальные возможности государства. В течение трех месяцев с момента подачи заявления Комитет предварительно его изучает и на основе этого принимает решение начать рассмотрение вопросов или отказать стороне.

³⁰ Там же. П.103.

³¹ Первая сессия КСС проходила в три этапа: 1 – Марракеш 2016 г., 1-2 – Бонн 2017 г., 1-3 Катовице 2018 г.

³² UNFCCC: Modalities and procedures for the effective operation of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement. – *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of its first session, held in Katowice from 2 to 15 December 2018*. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2018_3_add2_new_advance.pdf (accessed 25.11.2022).

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ UNFCCC: Rules of procedure of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement. – *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021*. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2021_10_Add3_E.pdf (accessed 25.11.2022).

³⁷ UNFCCC: Report of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement “Rules of procedure of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement”. November 14, 2022. Rule 17. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_L01E.pdf (accessed 13.01.2023).

Каждая сторона в соответствии с положениями Конвенции должна предоставлять информацию о национальном уровне вкладов в реестр с целью предотвращения изменения климата; доклады, содержащие «информацию в отношении национального кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов»³⁸ информацию об уровне прогресса, которого удалось достичь стороне на национальном уровне, и информацию об оказанной финансовой и технологической помощи, а также принимать участие в стимулирующем многостороннем рассмотрении прогресса в отношении оказания сторонами финансовой поддержки, передачи технологий, укрепления потенциала. В свою очередь развитые страны должны дополнительно сообщать об объеме оказанной финансовой поддержки развивающимся странам с целью предотвращения изменения климата³⁹. Если сторона за месяц до начала заседания КСС не представила такую информацию или не приняла участия в рассмотрении вопроса или если было выявлено на основе ранее принятых рекомендаций и руководящих принципов, что такая информация имеет значительные или постоянные несоответствия, Комитет принимает решение о рассмотрении вопросов, после чего уведомляет об этом сторону с обоснованием своей позиции. Соответствующая сторона может принимать участие в обсуждениях Комитета, за исключением стадии, на которой будут приниматься решения. Итогом деятельности Комитета является принятие надлежащих мер, учитывающих выводы и рекомендации, которые ей представила соответствующая сторона, а также ее национальные возможности и обстоятельства. К числу надлежащих мер, принятых Комитетом, могут быть отнесены: проведение диалога с соответствующей стороной, оказание помощи по вопросам финансирования, технологии и укреп-

ления потенциала, вынесение рекомендаций и последующая их передача конкретным органам, разработка плана действий⁴⁰.

Комитет может также выявлять проблемные вопросы системного характера, с которыми сталкиваются стороны в ходе осуществления и соблюдения положений Соглашения⁴¹, с таким же вопросом к Комитету может обратиться КСС. Итогом деятельности Комитета в этом направлении является вынесение рекомендации.

За время своей работы (2020–2022 гг.) Комитет по осуществлению и соблюдению Парижского соглашения провел восемь сессий, на которых были рассмотрены различные вопросы, в частности организационные, технические, процедурные, вопросы финансирования и др. Восьмая и пока последняя сессия Комитета проходила в Бонне в августе 2022 г.⁴² Итоговый документ содержит информацию, касающуюся Третьего ежегодного доклада для КСС. Третий ежегодный доклад Комитета охватывает деятельность, осуществлявшуюся в период с 19 августа 2021 г. до 12 августа 2022 г. В нем содержится информация о коммуникациях и мероприятиях по продвижению осведомленности, бюджете и рекомендации для рассмотрения КС.

Комитет разработал и принял проект правил процедуры. На сессиях особо отмечалась работа секретариата, которая акцентировалась на предоставлении сторонами информации по реализации, рассмотрении техническими экспертами, проведении мероприятий по наращиванию знаний, повышению транспарентности.

Особое внимание стороны уделили гендерной проблематике и действиям по расширению прав и возможностей в области изменения климата в соответствии с расширенной Лимской программой работы по гендерным вопросам и ее планом действий⁴³.

³⁸ Парижское соглашение от 22 апреля 2016 года. Ст. 7. П. 3. Доступ: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 13.01.2023).

³⁹ UNFCCC: Report of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement “Rules of procedure of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement”. November 14, 2022. Rules 18-20. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_L01E.pdf (accessed 13.01.2023).

⁴⁰ UNFCCC: Report of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement “Rules of procedure of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement”. November 14, 2022. Rule 22. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2022_L01E.pdf (accessed 13.01.2023).

⁴¹ Ibid. Rule 32.

⁴² UNFCCC: Report of the 8th meeting of the Paris Agreement Implementation and Compliance Committee (9-12 August 2022). URL: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/PAICC%208%20meeting%20report.pdf> (accessed 02.02.2023).

Более того, в соответствии с принятой в Глазго программой по действиям в области изменения климата, расширения прав и возможностей, Комитет указал на необходимость расширять права и возможности, доступ к информации членов общества в контексте борьбы с изменением климата. Среди средств и методов: образование, повышение осведомленности общественности, доступ к информации, участие в принятии решений, расширение международного сотрудничества⁴⁴.

Отдельно в рамках доклада выделена работа Комитета в сфере коммуникации и распространения информации: на веб-странице регулярно обновляется информация, публикуются актуальные новости и анонсы мероприятий, в частности для общественности по вопросам рассматриваемой проблематики. Также отдельно были подняты вопросы финансирования и бюджета работы Комитета для осуществления возложенных функций и выполнения поставленных задач. Жалобы пока не рассматривались.

7. Комитет по вопросам соблюдения Орхусской конвенции 1998 г.

Одним из наиболее успешных комитетов является Комитет, созданный на основе Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Конвенция, разработанная в рамках ЕЭК ООН и подписанная 25 июня 1998 г. в датском городке Орхус⁴⁵, требует от сторон гарантировать право на доступ к информации, право на участие в принятии решений и право на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, для того чтобы защитить право каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в среде, благоприятной для его здоровья и достойной жизни. Орхусская кон-

венция — первый международный договор в области охраны окружающей среды, в первую очередь уделяющий внимание обязательствам государств перед международным сообществом и НПО.

Статья 15 Орхусской конвенции предусматривает принятие мер «неконфронтационного, несудебного и консультативного характера» для рассмотрения соблюдения положений Конвенции. Эти меры должны обеспечивать надлежащее участие общественности. Для реализации этого положения на первом Совещании сторон в итальянском городе Лукка в 2002 г. было принято Решение (I/7) о создании Комитета по соблюдению Конвенции (далее — Комитет). Этим Решением был создан Комитет в качестве основного органа для рассмотрения жалоб, определена структура и функции Комитета, а также процедуры рассмотрения вопросов соблюдения требований Конвенции [Солнцев, Петрова 2010:41–49].

Согласно ст. 1 Решения в состав Комитета на четыре года избираются восемь членов⁴⁶, которые «выполняют свои функции в личном качестве». Членами Комитета должны быть лица, являющиеся гражданами государств — членов Конвенции и подписавших ее участников, обладающие высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в областях, к которым имеет отношение Конвенция, а также лица, имеющие юридический опыт (ст. 2 Решения). Следует отметить, что их кандидатуры могут выдвигаться не только государствами — участниками Конвенции, но и НПО (ст. 4 Решения).

Комитет правомочен рассматривать представления государств-членов, обращения Секретариата и сообщения общественности⁴⁷. Однако условием принятия таких сообщений к рассмотрению является то, что государство — участник Конвенции не взяло отсрочку в отношении механизма соблюдения по рассмотрению заявле-

⁴³ UNFCCC: Enhanced Lima work programme on gender and its gender action plan. URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2019_13a01E.pdf#page=6 (дата обращения: 13.01.2023).

⁴⁴ UNFCCC: Glasgow work programme on Action for Climate Empowerment. November 13, 2021. URL: <https://unfccc.int/documents/310896> (accessed 02.02.2023).

⁴⁵ На сегодняшний день к Конвенции присоединились 46 государств и интеграционное объединение ЕС; из стран СНГ не участвуют в Конвенции Россия и Узбекистан.

⁴⁶ Многие эксперты являются всемирно известными учеными и авторами монографий по международному экологическому праву.

⁴⁷ Согласно п. 4 ст. 2 Орхусской конвенции понятие «общественность» означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации ЧЪЕЙ АССОЦИАЦИИ?, организации или группы.

ний представителей общественности. Статья 18 Решения 1/7 предусматривает возможность государства — участника Конвенции «воспользоваться отсрочкой». В течение 12 месяцев после вступления Конвенции в силу для государства-участника, оно может уведомить Генерального секретаря ООН о том, что не принимает возможности рассмотрения жалобы гражданина или объединения граждан. Если государство-участник представило такое уведомление, то в течение соответствующего периода, указанного в уведомлении, но не превышающего четырех лет, нельзя подавать заявления в отношении этого государства-участника. На данный момент государств, воспользовавшихся отсрочкой, нет.

Сообщения от представителей общественности в отношении государства-участника, для которого Конвенция вступила в силу, подаются в Комитет в письменном или в электронном виде и должны сопровождаться «подтверждающей информацией» (ст. 19 Решения). Согласно ст. 20 Решения Комитет принимает сообщения, не являющиеся анонимными, необоснованными, несовместимыми с положениями Конвенции или представляющими собой злоупотребление правом на представление такого сообщения. Комитет учитывает все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, если только их применение неоправданно не затягивается или если они явно не обеспечивают эффективных и достаточных средств удовлетворения. Однако требования исчерпать все внутренние средства нет (ст. 21 Решения), что является весьма прогрессивным моментом для современного международного права.

Механизм соблюдения Орхусской конвенции придает большое значение открытости и прозрачности в своей работе. Все документы Комитета доступны для общественности (в основном через его веб-сайт), а заседания Комитета проводятся в открытом режиме. Соблюдая ст. 26, 27, 29, 30 Решения 1/7 о конфиденциальности информации, представители общественности могут участвовать в заседаниях Комитета в качестве наблюдателей. Комитет обычно дает наблюдателям право представить свои комментарии и информацию и принимает их во внимание во время своих совещаний.

Что касается мер, принимаемых Комитетом, то они не являются традиционными для международных судебных органов. Эксперты Комитета исходят из того, что государства-участники ратифицируют и подписывают договоры с намере-

нием принять на себя и выполнять обязательства по ним. По мнению экспертов, в большинстве случаев неспособность государства-участника имплементировать и соблюдать положения Конвенции происходит от недостатка ресурсов, несовершенства внутренних средств правовой защиты или непредвиденных обстоятельств, а не от недостатка желания. Поэтому, как полагают эксперты, такие методы, как многосторонние консультативные процессы, содействие в соблюдении и формировании возможностей являются наиболее эффективными [Kravchenko 2007:28].

Стандартная процедура вынесения решений в рамках механизма соблюдения Орхусской конвенции заключается в том, что Комитет по соблюдению после рассмотрения дела делает выводы и рекомендации, которые включаются в доклад, представляемый Совещанию сторон. Совещание, проходящее каждые два года, принимает окончательное решение. Таким образом обычно Комитет делает рекомендации Совещанию сторон по поводу мер, которые необходимо принять. Тем не менее ст. 36 (а) и 37 (а) Решения 1/7 наделяют Комитет компетенцией консультировать соответствующее государство-участник и оказывать помощь отдельным государствам-участникам по вопросам, касающимся осуществления Конвенции. Более того, по согласованию с соответствующим государством-участником Комитет может принимать другие меры (хотя приоритет все равно имеет Совещание сторон). К таким мерам относятся:

- рекомендации соответствующей стороне;
- требование от соответствующей стороны представить Комитету информацию о стратегии действий по обеспечению соблюдения положений Конвенции, включая сроки реализации этой стратегии, и сообщать о ходе осуществления этой стратегии;
- в случае получения сообщений от общественности, рекомендации соответствующей стороне относительно конкретных мер по рассмотрению вопроса, поднятого представителями общественности.

Что касается Совещания сторон, оно может принимать меры, перечисленные выше, или меры, относящиеся исключительно к его компетенции (ст. 37 Решения 1/7). Так, только Совещание сторон может «сделать заявление о факте несоблюдения; сделать предупреждения; временно лишить в соответствии с применяющимися нормами международного права соответствующую сторону специальных прав и привилегий, пред-

усматриваемых в Конвенции (такая мера была вынесена в отношении Беларуси в 2021 г., что послужило причиной ее выхода из Орхусской конвенции в 2022 г.); принять такие другие неконфронтационные, несудебные и консультативные меры, которые могут быть целесообразными».

Выбор мер зависит от степени, типа, причины и частоты несоблюдения, так же, как и от политической воли и духа сотрудничества, которые государство-участник демонстрирует в вопросах соблюдения Конвенции.

По сравнению с контрольными механизмами других МЭС⁴⁸, принятых на данный момент, Комитет по соблюдению Орхусской конвенции является более прогрессивным как по структуре, так и по процедуре рассмотрения жалоб. Так, этот контрольный орган состоит только из независимых экспертов. Более того, что касается процедуры, то граждане и НПО получили официальное право подавать жалобы и участвовать в подготовке национальных докладов.

Комитет приступил к работе в 2002 г., когда после принятия Решения 1/7 были выбраны первые члены Комитета. С начала работы и по настоящий момент в Комитет поступило 197 жалоб. Среди жалоб, поступивших на рассмотрение в Комитет, были две межгосударственные жалобы: «Румыния против Украины», «Литва против Белоруссии»⁴⁹.

Случай с несоблюдением ЕС. Вместе с тем надо отметить, что Орхусский комитет неоднократно обращал внимание на то, что Европейский союз как сторона Орхусской конвенции не выполняет ее положения⁵⁰, но КС не утверждал это решение. Как установил Комитет, ЕС нарушил статью 9(3) Орхусской конвенции, не позволив НПО и представителям общественности привлекать

институты ЕС к ответственности за незаконные решения, влияющие на здоровье населения и окружающую среду, такие как санкционирование субсидий на ископаемое топливо, одобрение вредных пестицидов или разрешение чрезмерного вылова рыбы. Комитет указал в решении от 2017 г., что ЕС должен расширить возможности представителей общественности для защиты окружающей среды в судах ЕС, чтобы соблюдать договор.

В июне 2018 г. нежелание Комиссии ЕС решать эту проблему своевременно и эффективно побудило государства — члены ЕС предпринять весьма необычный шаг, приняв решение Совета, ссылающееся на ст. 241 Договора о функционировании Европейского Союза, чтобы заставить Комиссию действовать⁵¹. В частности, в решении Совета ЕС содержится призыв к Комиссии представить к 30 сентября 2019 г. исследование вариантов для рассмотрения выводов Комитета по соблюдению и, при необходимости, с учетом результатов исследования, представить до 30 сентября 2020 г. предложение о пересмотре регламента ЕС 1367/2006 (Aarhus regulation⁵²), имплементировавшего положения Орхусской конвенции для институтов ЕС.

Комиссия опубликовала в октябре 2019 г. исследование, которое подтверждает, что уже было очевидно большинству экспертов и независимых наблюдателей, а именно, что наиболее эффективный способ решения проблемы — привести регламент ЕС 1367/2006 в соответствие с Конвенцией. Поэтому Комиссия должна быстро приступить к подготовке предложений по пересмотру этого регламента.

6 октября 2021 г. Европейский Союз принял поправку к Орхусскому регламенту № 1367/2006,

⁴⁸ Такие механизмы предусмотрены целым рядом международных экологических соглашений, см., например: Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 1987 г., Киотский протокол 1997 г. к Рамочной конвенции об изменении климата 1992 г. и др.

⁴⁹ UNECE: Submissions by Parties of Aarhus convention. URL: <https://unece.org/env/pp/cc/submissions-parties> (accessed 02.02.2023).

⁵⁰ UNECE: Aarhus Convention Compliance Committee in case ACCC/C/2008/32. URL: <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html> (accessed 02.02.2023).

⁵¹ European Union: Council Decision (EU) 2018/881 of 18 June 2018 requesting the Commission to submit a study on the Union's options for addressing the findings of the Aarhus Convention Compliance Committee in case ACCC/C/2008/32 and, if appropriate in view of the outcomes of the study, a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1367/2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0881&from=EN> (accessed 02.02.2023).

⁵² European Union: Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006R1367&from=en> (accessed 02.02.2023).

позволяющую обеспечить более строгий общественный контроль за актами ЕС, затрагивающими окружающую среду⁵³. Поправки дают возможности требовать, чтобы институты ЕС пересмотрели такие акты, чтобы лучше обеспечить защиту окружающей среды. Поправка вступила в силу 28 октября 2021 г., за исключением п. (3)(а) ст. 1, который применяется с 29 апреля 2023 г.

Дела, связанные с Беларуссией. Беларуссия ликвидировала НПО «Экодом» за нарушение законодательства о деятельности общественных объединений, но Комитет посчитал это нарушением ст. 3(8) Орхусской конвенции: государства следят за тем, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями конвенции, не подвергались за свою деятельность наказанию, преследованиям или притеснениям в любой форме. Поэтому Беларуссия посчитала рекомендации Комитета «необоснованными и чрезмерными»⁵⁴. Комитет предложил «приостановить в соответствии нормами международного права, касающимися приостановления действия договора, особые права и привилегии, предоставленные Беларуссии в соответствии с Орхусской конвенцией».

Согласно ст. 60 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. решение о приостановке прав может быть принято только единогласно всеми сторонами международного договора. При голосовании по вопросу Беларуссии не было единогласия, что не помешало утвердить решение VII/8с (п. 7(i)). Беларуссия сказала, что готова дальше сохранить свое членство в Орхусской конвенции «при условии отмены до 1 января 2022 г. решения, противоречащего принципам международного права и положениям Орхусской конвенции»⁵⁵. Поскольку решение

не было отменено, то Беларуссия вышла из Орхусской конвенции.

Сегодня почти четвертая часть всех государств мира (45 из 193 государств — членов ООН) является сторонами Орхусской конвенции, подтверждая таким образом приверженность защите и соблюдению экологических прав человека. Эти государства представляют Европу, Кавказ и Центральную Азию.

С одной стороны, представляется, что Комитет можно рассматривать в качестве независимого 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»⁵⁶. Апелляционный суд Англии и Уэльса по гражданским делам постановил, что «решения Комитета по соблюдению Орхусской конвенции ... основываются на убедительных аргументах»⁵⁷. Генеральный адвокат Суда Европейского союза неоднократно ссылался на рекомендации, вынесенные Комитетом при рассмотрении положений Орхусской конвенции. Важность и общепризнанность положений Орхусской конвенции подтверждает также следующий факт. В деле «*Ташкин и др. против Турции*»⁵⁸ судьи Европейского суда по правам человека выстроили свою аргументацию преимущественно на принципах Орхусской конвенции, при этом не было принято во внимание, что государство-ответчик даже не подписало ее.

Но, с другой стороны, в случае с Беларуссией явно был нарушен принцип беспристрастности и положения Венской конвенции о праве международных договоров при голосовании в части

⁵³ European Union: Regulation (EU) 2021/1767 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 amending Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1767> (accessed 02.02.2023).

⁵⁴ См.: Европейская экономическая комиссия ООН: О комментариях Республики Беларусь к дополнительному докладу. Доступ: https://unece.org/sites/default/files/2021-11/frPartyVII.8c_08.11.2021_rus.pdf (дата обращения: 02.02.2023).

⁵⁵ См.: Европейская экономическая комиссия ООН: Письмо Министра Республики Беларусь А.П. Худыка. Доступ: https://unece.org/sites/default/files/2021-11/frPartyVII.8c_26.11.2021_letter_rus.pdf (дата обращения: 02.02.2023).

⁵⁶ The UK Supreme Court: *Walton v. The Scottish Ministers (Scotland)*. Judgment of 17 October 2012. Para 100. URL: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2012-0098-judgment.pdf> (accessed 02.02.2023).

⁵⁷ England and Wales Court of Appeal: *The Secretary of State for Communities and Local Government v. Venn*. Judgment of 27 November 2014. Para 13. URL: <https://www.casemine.com/judgement/uk/5b46f1f72c94e0775e7ef241> (accessed 02.02.2023).

⁵⁸ European Court of Human Rights: *Case of Taekin and Others v Turkey*. Application No. 49517/99. Judgment of 10 November 2004. Paras. 99,119. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:%2246117/99%22,%22itemid%22:%22001-67401%22}}> (accessed 02.02.2023).

ограничения процессуальных прав государства-члена.

Следует подчеркнуть, что ЕС более десяти лет нарушал ст. 9(3) Орхусской конвенции, не позволяя НПО и представителям общественности привлекать институты ЕС к ответственности за незаконные решения, влияющие на здоровье населения и окружающую среду: санкционирование субсидий на ископаемое топливо, одобрение вредных пестицидов; разрешение чрезмерного вылова рыбы и т. д.. Даже после внесения поправок в право ЕС Комитет говорит лишь о частичном соблюдении Орхусской конвенции со стороны ЕС (необходимо, чтобы все обязательные административные решения, принятые институтами ЕС, подлежали пересмотру, в том числе те, которые требуют «мер по реализации» на национальном уровне; важно сделать решения о государственной помощи, нарушающие экологическое право ЕС, подлежащими пересмотру. Вместе с тем ни Комитет, ни КС не налагали таких жестких мер на ЕС, какие были наложены на Белоруссию. При этом отмечается, что в период 2017–2022 гг. «в 16 странах были зарегистрированы случаи преследования и наказания защитников окружающей среды, включая задержания в аэропортах и рейды в домах, применение чрезмерной силы со стороны полиции, не оказание надлежащей медицинской помощи, за чем не последовало ни каких санкционных решений»⁵⁹. Однако ни одна из них не была ограничена в правах по Орхусской конвенции.

В целом, несмотря на рекомендательную силу решений, принятых в рамках МЭС, опыт показывает 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» в рамках договорных органов международных соглашений способствует эффективности и взвешенности принимаемых решений.

Таким образом, можно констатировать, что Орхусская конвенция и созданный на ее основе Комитет по соблюдению и Совещание сторон как контролирующий орган представляют собой систему, обладающую большим потенциалом стать действительно эффективным средством защиты экологических прав человека на международном

уровне. Комитет по соблюдению имеет своей целью разрешение споров, возникающих в процессе имплементации норм Орхусской конвенции. Данная процедура в сравнении с региональными правозащитными судами позволяет с наименьшими затратами и наибольшей скоростью разрешать или предотвращать международные споры, а также эффективно контролировать исполнение соответствующих решений. Однако данный орган не лишен политической ангажированности и селективности в принятии решений. Тем более, как мы неоднократно подчеркивали в настоящем исследовании, процедура несоблюдения создана для дружественного разрешения разногласий. Процитируем ст. 15 Орхусской конвенции: «Совещание Сторон определяет на основе консенсуса факультативные меры не конфронтационного, несудебного и консультативного характера для рассмотрения соблюдения положений настоящей Конвенции». Принятая Комитетом и утвержденная КС мера явно носила конфронтационный характер и привела к тому, что Белоруссия вышла из Орхусской конвенции, хотя ратифицировала ее одной из первых и была стороной договора более 20 лет, начиная с 2000 г.

Отметим, что для контроля соблюдения обязательств по Киевскому протоколу к Орхусской конвенции создан отдельный орган. Этот Комитет по вопросам соблюдения Киевского протокола до последнего времени не рассматривал жалоб, но 17.06.2020 г. НПО «Экология-Человек-Право» подало жалобу против Украины относительно невыполнения требований имплементации положений Протокола во внутреннее законодательство. Решение пока не принято.

8. Комитет по соблюдению Нагойского протокола 2010 г.

Формирующаяся в настоящий момент практика в области доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения свидетельствует о необходимости систематизации нормативно-правовой базы и укреплении институционализации на международном уровне. В этом отношении большую роль призван играть Комитет по соблюдению (далее — «Комитет») Нагойского протокола регулирования доступа к

⁵⁹ См.: Европейская экономическая комиссия ООН: Письмо министра Республики Беларусь А.П. Худыка. Доступ: https://unece.org/sites/default/files/2021-11/frPartyVII.8c_26.11.2021_letter_rus.pdf (дата обращения: 02.02.2023).

генетическим ресурсам и совместного использования выгод 2010 г.⁶⁰ (далее — Нагойский протокол или Протокол) к Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г.⁶¹ (далее — «КБР»). Вопрос доступа и совместного использования выгод от применения генетических ресурсов представляет серьезную проблему, требующую постоянно действующего механизма контроля и отчетности. Об этом говорится в ст. 30 Нагойского протокола под названием «Процедуры и механизмы, стимулирующие соблюдение настоящего Протокола». Согласно этому положению Протокола на первом Совещании сторон должны быть рассмотрены и утверждены совместные процедуры и организационные механизмы для содействия соблюдению положений Протокола и рассмотрению случаев несоблюдения. «В таких процедурах и механизмах предусматривается оказание по мере необходимости консультативных услуг или помощи. Они применяются независимо от процедур и механизмов урегулирования споров в рамках ст. 27 Конвенции и без ущерба для них». Что и было сделано на первом КС-ССП (Конференция сторон Конвенции о биологическом разнообразии, выступающая в качестве Совещания сторон Нагойского протокола, Пхенчхан, Корея, 2014 г.) путем принятия решения NP-1/4⁶², учредившего Комитет по соблюдению в целях стимулирования соблюдения положений Нагойского протокола и рассмотрения случаев несоблюдения. Согласно Решению NP-1/4 в состав Комитета по соблюдению входят 15 членов, назначаемых сторонами и избираемых Конференцией сторон на основе, предусматривающей участие трех членов от каждой из пяти региональных групп ООН (ст. B2). Кроме того, в качестве наблюдателей КС-ССП избирает двух представителей коренных народов и местных общин. Стоит

подчеркнуть, что это единственный случай, когда в контрольном механизме отдельно предусмотрено обязательное участие представителей коренных народов.

В соответствии с положением «О совместных процедурах и организационных механизмах» (приложение к решению NP-1/4) Комитет может получать любые материалы, касающиеся вопросов соблюдения или несоблюдения положений, от следующих субъектов: любой стороны в отношении самой себя; любой стороны в отношении другой стороны, КС-ССП (ст. D1). Кроме того, Комитет может начать изучать ситуацию, когда государство не представляет свой национальный доклад в соответствии со ст. 29 Протокола или когда информация свидетельствует о том, что государство сталкивается с трудностями при соблюдении своих обязательств⁶³ по Протоколу (ст. D9). Интересно отметить, что такая информация может быть получена либо из национального доклада, либо от секретариата, причем на основе информации, представленной непосредственно затронутой коренной или местной общиной касательно положений Протокола. Кроме того, Комитет может изучать системные вопросы общего несоблюдения, о которых ему стало известно (ст. D10).

В апреле 2020 г. на своем третьем совещании Комитет признал, что достигнут прогресс в уровне представления промежуточных национальных докладов: в марте 2020 г. он составил 91% от общего числа государств, ратифицировавших Протокол⁶⁴.

В соответствии с Протоколом сторонам необходимо принимать законодательные, административные и политические меры, создавать институциональные механизмы для их осуществления, публиковать обязательную информацию

⁶⁰ Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии от 29 октября 2010 года. URL: <https://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-ru.pdf> (дата обращения: 11.08.2022).

⁶¹ Конвенция Организации Объединенных Наций о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml (дата обращения: 11.08.2022).

⁶² Совместные процедуры и организационные механизмы для стимулирования соблюдения положений Нагойского протокола и рассмотрения случаев несоблюдения. URL: <https://www.cbd.int/doc/decisions/np-mop-01/np-mop-01-dec-04-ru.pdf> (дата обращения: 12.08.2022).

⁶³ ABSCH: National Report Analyzer. URL: <https://absch.cbd.int/en/reports> (дата обращения: 13.08.2022).

⁶⁴ Третий Доклад Комитета по соблюдению в рамках Нагойского протокола регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения о работе его третьего совещания онлайн, 21-23 апреля 2020 года. Доступ: <https://www.cbd.int/doc/c/dafa/5ba1/32152c77122ce219bf55df2c/np-cc-03-05-ru.pdf> (дата обращения: 02.02.2023). Это последние данные, заседание четвертой сессии Комитета пока не проходило.

в рамках Механизма посредничества⁶⁵. Так, уже 95 государств-членов (77 %) опубликовали информацию о законодательных, административных или политических мерах, касающихся доступа и совместного использования выгод в рамках механизма посредничества, или сообщили о них в своем промежуточном национальном докладе.

Меры, принимаемые государствами, различаются по степени конкретности и полноты, значительная их часть была принята до вступления в силу Нагойского протокола (например, общее природоохранное законодательство или меры, касающиеся животноводства, защиты лесов) и теперь нуждается в обновлении. В общей сложности 28 государств сообщили Комитету об отсутствии мер, однако 16 из них в настоящее время разрабатывают такие меры, а 7 — планируют разработать. Так, национальные координационные центры (НКЦ) имеют 120 сторон Протокола (98%), такое число отражает значительный прогресс и высокие темпы выполнения одного из требований, связанных с институциональными механизмами. Компетентные национальные органы (КНО) имеют 80 сторон (65%), 12 сторон сообщили о проводимой внутренней работе по назначению, 7 сторон указали, что они планируют это сделать. Таким образом можно говорить о существенном увеличении по сравнению с февралем 2018 г., когда процент выполнения составил 54%. Контрольно-пропускные пункты (КПП) были установлены 40 сторонами (32%), 18 сторон сообщили о проводимой внутренней работе, 16 сторон указали, что они планируют это сделать (увеличение по сравнению с февралем 2018 года, 27% назначили КПП). Соответственно, неполнота в предоставлении этой информации может служить основанием для рассмотрения дела в Комитете.

Более того, отметим, что объем отчетной информации постоянно уточняется и расширяется. Например, КС-ССП в своем решении NP-3/15⁶⁶ о

подготовке к осуществлению *Стратегического плана по сохранению биоразнообразия на 2011–2020 гг.* просила Комитет по соблюдению на его следующем совещании рассмотреть вопрос о том, как поддерживать и поощрять соблюдение Нагойского протокола в рамках глобальной рамочной программы по сохранению биоразнообразия на период после 2020 г. Стороны Протокола также приветствовали решение КС-ССП в отношении процесса развития биоразнообразия на период после 2020 г. (решение 14/34)⁶⁷. Подчеркнем, что Куньминско-Монреальская глобальная рамочная программа в области биоразнообразия — стратегический план для осуществления Конвенции о биоразнообразии и протоколов к ней в период 2022–2030 гг. — была одобрена в декабре 2022 г.⁶⁸ (про отчетность по Нагойскому протоколу говорится в цели С и задачах 13 и 15). Поэтому формат отчетности необходимо будет пересмотреть с учетом Глобальной рамочной программы в области сохранения биоразнообразия. Также Комитет по соблюдению отметил, что некоторые стороны сочли ряд вопросов в формате отчетности неясными или по-разному их истолковали. Комитет предложил пересмотреть некоторые критерии отчетности для следующего цикла (2023 г.). Формат отчетности был пересмотрен для сбора информации о показателях, принятых в решении NP-3/1⁶⁹, и все вопросы теперь являются обязательными. В дополнение к сбору информации о проблемах и трудностях в осуществлении Протокола в конце каждого раздела была включена новая добровольная область, позволяющая странам проанализировать извлеченные уроки и то, что сработало эффективно.

По данным на 2023 г. Комитет еще не рассматривал жалоб о несоблюдении Нагойского протокола.

Таким образом, в настоящий момент можно говорить о формирующейся практике в рамках Комитета по соблюдению Нагойского протоко-

⁶⁵ Compliance Committee under the Nagoya Protocol: Review of general issues of compliance. Note by the Executive Secretary, February 24, 2020. URL: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7168> (accessed 13.08.2022).

⁶⁶ Decision adopted by the Parties to the Nagoya Protocol on access and benefit-sharing of 30 November 2000. URL: <https://www.cbd.int/doc/decisions/np-mop-03/np-mop-03-dec-15-en.pdf> (accessed 13.08.2022).

⁶⁷ CBD: Decision adopted by the Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity “Comprehensive and participatory process for the preparation of the post-2020 global biodiversity framework”. November 30, 2018. URL: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-34-en.pdf> (accessed 13.08.2022).

⁶⁸ CBD: Decision 15/4 “Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework”. December 19, 2022. URL: <https://www.cbd.int/conferences/2021-2022/cop-15/documents> (accessed 02.02.2023).

⁶⁹ CBD: Decision adopted by the parties to the Nagoya Protocol on access and benefit-sharing “Assessment and review of the effectiveness of the Protocol (Article 31)”. November 30, 2018. URL: <https://www.cbd.int/doc/decisions/np-mop-03/np-mop-03-dec-01-en.pdf> (accessed 02.02.2023).

ла, многие вопросы требуют технической доработки, однако, как следует из докладов, государства-участники готовы активно предоставлять информацию и отчетность по мерам, принятым на национальном уровне, обозначать имеющиеся проблемы и вопросы. Комитет по соблюдению выступает эффективным механизмом, позволяющим выводить статистику, видеть положительные шаги в ходе имплементации положений Протокола, также давать рекомендации государствам и постепенно модернизировать процесс контроля за соблюдением.

**9. Комитеты по соблюдению
в рамках международных соглашений,
регулирующих процесс обращения
химических веществ и отходов**

В данном разделе мы обобщили анализ четырех комитетов по соблюдению так называемых химических конвенций (Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов 1989 г., Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле 1998 г., Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 г. и Минаматская конвенция по ртути 2013 г.), что продиктовано внутренней логикой их деятельности и предметом регулирования.

В ст. 14 *Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов 1989 г.* говорится лишь о возможности создать механизм финансирования на добровольной основе, если это будет необходимо для передачи технологий, оказания помощи в чрезвычайных ситуациях и т. д.⁷⁰ При этом ст. 15 (5e) *Базельской конвенции Конференции сторон* позволяет учредить вспомогательные органы для эффектив-

ного выполнения положений Конвенции⁷¹. На шестом совещании Конференции сторон, которое проходило в 2002 г., было принято решение о создании Механизма содействия осуществлению и соблюдению Базельской конвенции⁷², а с целью административного управления деятельностью этого Механизма был создан Комитет из пятнадцати членов на основе географического представительства пяти регионов⁷³. Целью данного Механизма является оказание помощи государствам в выполнении и соблюдении обязательств, вытекающим из положений Базельской конвенции. Данный Комитет имеет следующий мандат:

1) рассматривает конкретные сообщения от сторон (когда у государства возникают определенные проблемы в исполнении положений Конвенции и оно понимает, что самостоятельно неспособно с этим справиться);

2) рассматривает межгосударственные жалобы (когда у одного государства возникает обеспокоенность в отношении исполнения положений Конвенции другим государством, с которым оно непосредственно связано, при этом между собой им не удалось решить этот вопрос);

3) рассматривает сообщения, поступающие от Секретариата Конвенции, когда у государства возникают трудности в исполнении положений Конвенции, при этом Секретариат проводит консультации с этой стороной, однако им не удается решить этот вопрос в течение трех месяцев, лишь только после этого сообщение Секретариатом может быть направлено в Комитет⁷⁴. Результатом процедуры содействия Комитета могут выступать консультативные услуги и рекомендации, которые по усмотрению стороны могут быть учтены или же проигнорированы, при этом по результатам процедуры содействия Комитет может представить Конференции сторон рекомендательные меры в отношении отдельных по-

⁷⁰ Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением от 12 марта 1989 года. Ст. 14. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/basel.pdf (дата обращения: 13.09.2022).

⁷¹ Там же. Ст. 15. П.5. Пп. е.

⁷² The Conference of the Parties to the Basel Convention: Establishment of a mechanism for promoting implementation and compliance. URL: <http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/Decisions/tabid/3643/Default.aspx> (accessed 15.09.2022).

⁷³ The Conference of the Parties to the Basel Convention: Membership of the Committee for Administering the Mechanism for Promoting Implementation and Compliance of the Basel Convention. URL: <http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/Decisions/tabid/3643/Default.aspx> (accessed 15.09.2022).

⁷⁴ The Basel Convention Mechanism for Promoting Implementation and Compliance. Para. 9. URL: <http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/Decisions/tabid/3643/Default.aspx> (accessed 15.09.2022).

ложений Конвенции.⁷⁵ За последние три года в Комитет поступило 18 сообщений от Секретариата, по 11 из которых представлены рекомендации, а также четыре сообщения от конкретных сторон, по двум из которых также представлены рекомендательные меры, а возможностью подачи сообщения стороны к стороне за последние три года вовсе никто не воспользовался⁷⁶. Более того, Комитет также имеет полномочия рассматривать общие вопросы осуществления и соблюдения положений Базельской конвенции, касающиеся экологически обоснованного регулирования и удаления опасных отходов, разработки и совершенствования средств выявления и пресечения незаконного оборота и т. д. С этой целью он анализирует информацию, имеющуюся у него в доступе, и может затребовать от сторон дополнительную информацию. После чего Комитет может подготовить доклад для Конференции сторон, которая уже может вынести определенные рекомендации и предложения⁷⁷.

В Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле 1998 г. механизм финансирования вовсе отсутствует. Большинство стран при обсуждении структуры и содержания Конвенции посчитали, что нет необходимости закрепления финансовых положений в самом тексте Конвенции, а их отсутствие не будет являться препятствием на пути к его эффективной реализации, однако это сыграло ключевую роль в решении вопроса о создании вспомогательного органа, осуществляющего механизм соблюдения⁷⁸. В тексте Роттердамской

конвенции закреплено положение, согласно которому Конференции сторон предоставляется возможность на первом своем совещании разработать и утвердить процедуру и механизм, определяющие факты несоблюдения положений Конвенции⁷⁹. Однако данное решение было принято спустя практически 20 лет после подписания Роттердамской конвенции, а именно в 2019 г. на девятом совещании Конференции сторон, которое было оформлено как новое Приложение VII к Конвенции⁸⁰.

Данный Комитет по составу, структуре и компетенции очень похож на Комитет по соблюдению Базельской конвенции, однако круг лиц, которым позволено направлять сообщения Комитету, тут немного иной. Если в первых двух случаях нет никаких различий в отношении лиц, которым представляется возможность подать такое заявление (собственное сообщение, сообщение стороны стороне), то в последнем случае ситуация иная – круг лиц разнится. В Роттердамской конвенции, если государство не представило сведения по ст. 4 (назначение национальных органов), ст. 5 (процедуры, касающиеся запрещенных или строго ограниченных химических веществ) или ст. 10 (обязательства относительно импорта химических веществ, включенных в приложение III) в Секретариат, то Комитет может представить рекомендации и оказать поддержку в целях выполнения обязательств, возложенных на нее в соответствии с этими тремя статьями Конвенции, но лишь в случае, если в течение 90 дней этот вопрос не был урегулирован с Секретариатом⁸¹. Первое совещание Комитета по соблюдению Роттердамской конвенции,

⁷⁵ Ibid. Para. 19.

⁷⁶ The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes. Compliance. Current submissions. URL: <http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/SpecificSubmissionsActivities/Currentsubmissions/tabid/2310/Default.aspx> (accessed 14.09.2022).

⁷⁷ The Basel Convention Mechanism for Promoting Implementation and Compliance. Para. 21. URL: <http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/Decisions/tabid/3643/Default.aspx> (accessed 15.09.2022).

⁷⁸ The Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes. Compliance. Current submissions. URL: <http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/Compliance/SpecificSubmissionsActivities/Currentsubmissions/tabid/2310/Default.aspx> (accessed 14.09.2022).

⁷⁹ Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле от 10 сентября 1998 года. Ст. 18. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/consent.pdf (дата обращения: 09.09.2022).

⁸⁰ The Conference of the Parties of the Rotterdam Convention: Procedures and mechanisms on compliance with the Rotterdam Convention. URL: <http://www.pic.int/TheConvention/ComplianceCommittee/Decisions/tabid/3606/ctl/Download/mid/11427/language/en-US/Default.aspx?id=88&ObjID=47812> (accessed 15.09.2022).

⁸¹ The Compliance Committee of the Conference to the Parties of the Rotterdam Convention URL: <http://www.pic.int/TheConvention/ComplianceCommittee/Overview/tabid/8446/language/en-US/Default.aspx> (accessed 15.09.2022).

на котором был утвержден план его работы на 2022–2023 гг., было проведено в ноябре 2022 г.⁸².

10 октября 2013 г. в японском городе Кумамото под эгидой ООН была принята *Минаматская* конвенция о ртути, она вступила в силу 16 августа 2017 г. [Кодолова и др. 2021:24–32]. Основной целью Конвенции является «охрана здоровья человека и окружающей среды от антропогенных выбросов и высвобождений ртути и ее соединений»⁸³. Ст. 15 Минаматской конвенции посвящена деятельности Комитета по осуществлению и соблюдению. Вопрос создания данного Комитета обсуждался государствами на протяжении всего переговорного процесса совместно с положением о финансировании (ст. 13). Целый ряд государств считал, что между этими двумя элементами существует негласная практическая связь, а именно механизм соблюдения не может существовать и быть создан в отсутствие надежных гарантий на финансовую поддержку [Templeton, Kohler 2014:211–220]. Эта идея была отражена и в других международных экологических соглашениях. Например, в *Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях 2001 г.* разочарование от невозможности согласовать вопросы финансирования (ст. 13 и 14) привело в тупик процесс создания Комитета по соблюдению. Развивающиеся государства считали, что они не получают должной финансовой поддержки от развитых стран (согласно ст. 13 это является их обязанностью) для выполнения обязательств, возложенных на них в соответствии с положениями Стокгольмской конвенции (эффективность выполнения развивающимися странами положений Конвенции зависит от эффективности выполнения развитыми странами своих обязательств, касающихся оказания фи-

нансовой, технической помощи и передачи технологий⁸⁴). Соответственно, создание Комитета по соблюдению возложило бы на развитые страны дополнительное бремя, которые они не готовы брать на себя [Eriksen, Perrez 2014:195–210]. Согласно ст. 19 (5(a)) Стокгольмской конвенции Конференции сторон предоставляется возможность учредить вспомогательные органы для эффективного его функционирования. Начиная с 2006 г., Конференция сторон на своих совещаниях обсуждает данный вопрос и предлагаются различные варианты его решения, однако на сегодняшний день государствам так и не удалось прийти к какому-либо консенсусу по этому вопросу⁸⁵.

В рамках Минаматской конвенции о ртути 2013 г. положение, посвященное Комитету по осуществлению и соблюдению, удалось сразу закрепить в тексте Конвенции, хотя государствам не сразу удалось договориться по этому поводу, так что не пришлось ждать его создания около 20 лет, как это было в случае с Роттердамской конвенцией.

Данный Комитет создан на основе стимулирующего механизма соблюдения, который обращает особое внимание на национальные, технические и финансовые возможности государств при осуществлении ими своих обязательств, вытекающих из положений Конвенции⁸⁶. В состав Комитета вошли 15 членов, «...назначаемых Сторонами и избираемых Конференцией Сторон на основе географического представительства 5 регионов ООН»⁸⁷ (первые 15 членов были избраны на первом совещании Конференции сторон, вторые избирались на третьем совещании Конференции сторон 10 из числа первых членов на один срок и 5 новых членов — на два срока)⁸⁸.

⁸² First meeting of the Rotterdam Convention Compliance Committee (CC.1). 16-18 November 2022. URL: <http://www.pic.int/TheConvention/ComplianceCommittee/Meetings/CC1/Overview/tabid/9272/language/en-US/Default.aspx> (accessed 08.11.2022).

⁸³ Минаматская конвенция о ртути от 10 октября 2013. Ст. 1. Доступ: <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/14123/retrieve> (дата обращения: 03.03.2022).

⁸⁴ Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях от 23 мая 2001 г. Ст. 15. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/pollutants.pdf (дата обращения: 08.11.2022).

⁸⁵ Там же. Ст. 19 (5(a)).

⁸⁶ IISD: 4th Session of the Intergovernmental Negotiating Committee on Mercury (INC 4). Summary report, 27 June–2 July 2012. URL: <https://enb.iisd.org/events/4th-session-intergovernmental-negotiating-committee-mercury-inc-4/summary-report-27-june-2> (accessed 08.11.2022).

⁸⁷ Минаматская конвенция о ртути от 10 октября 2013 г. Ст. 15. Доступ: <https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/2021-06/Minamata-Convention-booklet-rus-full.pdf> (дата обращения: 30.04.2022).

⁸⁸ Первое совещание Конференция сторон Минаматской конвенции о ртути. Решение, принятое на первом совещании Конференции Сторон Минаматской конвенции о ртути МК-1/7: Членский состав Комитета по осуществлению и соблюдению, как указано в пункте 3 статьи 15. 22.11.2015. Доступ: <https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP1-Dec7-MembershipICC.RU.pdf> (дата обращения: 13.09.2022).

Свое функционирование Комитет по осуществлению и соблюдению начал в 2018 г. На сегодняшний день Комитет провел три совещания. На первом из них были утверждены правила процедуры совещания, которые в большинстве своем совпадали с правилами процедуры совещаний Конференции сторон⁸⁹.

На втором совещании Комитета по осуществлению и соблюдению был утвержден круг его ведения. Данный вспомогательный орган Конвенции может рассматривать любые письменные представления государств-членов в отношении соблюдения ими положений Конвенции. На основе этих документов Комитет после консультации с заинтересованной стороной может предоставить рекомендации на посреднической основе (передача технологий, техническая поддержка, разработка стратегий обеспечения соблюдения), также Комитет имеет право ознакомиться с национальными докладами и рассмотреть системные вопросы во исполнение ст. 21 Конвенции. При необходимости Комитет имеет право запрашивать у государств дополнительную информацию для подготовки индивидуальных или обобщающих рекомендаций, кроме того, Комитет может рассматривать вопросы на основании просьб Конференции сторон и представлять на каждом заседании Конференции сторон обобщающие рекомендации, необходимые для решения вопросов правового, технического и экспертного характера⁹⁰.

На третьем совещании Комитета по осуществлению и соблюдению, которое проходило в июне 2021 г. в онлайн-формате, обсуждался вопрос осуществления и соблюдения ст. 21 Конвенции на основе анализа первых кратких национальных докладов, подготовленных сторонами, где Комитет отметил высокий уровень представления сведений по первым национальным отчетам, но при этом обратил внимание, что во многих из них информация была представлена в неполном, недостаточном виде и связал это в

первую очередь с тем, что Стороны по-разному могли интерпретировать сведения, которые им необходимо было представить⁹¹. В ходе своей работы Комитет сделал важный акцент на том, что представление национальных докладов является обязанностью сторон. Полагаясь на это, он надеется, что в будущем будет более высокий уровень представления сведений в отношении полных докладов, что позволит на основе полученных данных в большей степени содействовать осуществлению и обзору соблюдения всех положений Конвенции⁹².

Таким образом, в рамках трех «химических соглашений» (Базельская, Роттердамская и Минаматская конвенции) уже созданы Комитеты по соблюдению. Основным отличием и успехом Минаматской конвенции о ртути является закрепление в ее тексте положения, учреждающего Комитет по осуществлению и соблюдению, в отличие от Базельской, Роттердамской и Стокгольмской конвенций, где в текстах соглашений лишь зафиксирована возможность создания вспомогательного органа, определяющего факты несоблюдения положений Конвенции. Отсутствие в тексте Конвенций положений, создающих Комитет, стало основной причиной торможения этого процесса в рамках трех вышеперечисленных конвенций. Комитет по осуществлению и соблюдению, созданный в рамках Минаматской конвенции, выступает в качестве надежного механизма, способного выявлять и решать как локальные, так системные проблемы в вопросе соблюдения и осуществления положений Конвенции. Несмотря на то, что сам по себе механизм соблюдения не обеспечивает эффективность реализации положений договора, он дает возможность успешной реализации Конвенции в будущем.

10. Заключение

Роль квазисудебных органов в начале XXI в. неуклонно растет. Их решения, хотя и не обла-

⁸⁹ Второе совещание Конференция сторон Минаматской конвенции о ртути. Доклад о работе Комитета по осуществлению и соблюдению Минаматской конвенции о ртути. 29.08.2018. Доступ: https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/working_document/2_11_r_ICC.pdf (дата обращения 13.09.2022).

⁹⁰ Третье совещание Конференция сторон Минаматской конвенции о ртути. Доклад о работе Комитета по осуществлению и соблюдению Минаматской конвенции о ртути. 08.08.2019. Доступ: https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/working_document/UNEP-MC-COP-3-13-Report_ICC.Russian.pdf (дата обращения: 09.09.2022).

⁹¹ Четвертое совещание Конференция сторон Минаматской конвенции о ртути. Доклад о работе Комитета по осуществлению и соблюдению Минаматской конвенции о ртути. 31.01.2022. Доступ: https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/working_document/4_15_Rev1_ICCReport.Russian.pdf (дата обращения: 12.09.2022).

⁹² Там же.

дают юридически обязательной силой, обретают легитимность: государства их исполняют, они находят признание в доктрине международного права и цитируются в решениях международных судов. Плюс ко всему уже сегодня возможны ситуации, при которых один и тот же спор будет рассматриваться и квазисудебным органом, и международным судом одновременно либо в разные временные периоды. Возникает ряд вопросов, касающихся обязанности этих судебных и квазисудебных учреждений учитывать решения друг друга, приоритетности обращения к тому или иному учреждению, применимости правила об исчерпании всех средств правовой защиты, иерархии решений, в случае если они будут противоположны по своей сути и т. д. Таким образом, конфликт юрисдикций международных судебных учреждений и квазисудебных органов может стать еще одним проявлением институциональной фрагментации. Вместе с тем практика квазисудебных учреждений в сфере международного экологического права свидетельствует об их высокой эффективности.

Развитие процедуры несоблюдения фактически стирает грань между дипломатическим и судебными процедурами мирного разрешения споров. Процедура несоблюдения является альтернативой традиционной системе средств разрешения споров, с конца 1980-х гг. и до настоя-

щего времени она постоянно эволюционирует и стала обязательным элементом всех значимых МЭС. С одной стороны, эта гибкая процедура по сравнению с традиционными средствами разрешения споров позволяет с наименьшими затратами и наибольшей скоростью разрешать и предотвращать споры, контролировать исполнение предписаний. С другой стороны, такая категория международного права как «процедура несоблюдения», хотя и помогает решать вопросы в краткосрочной перспективе, в долгосрочной может способствовать релятивизации нормативности международного права, преобразованию абсолютных запретов в относительные, стиранию грани между нормами права и политическими решениями. Более того, как показывает опыт Орхусского комитета, излишнее давление дискриминационного характера на Белоруссию привело к тому, что она вышла из международного договора, что, безусловно, подорвало принцип беспристрастности.

В целом практика применения процедур соблюдения свидетельствует об их высокой эффективности. Представляется, что богатый опыт, наработанный в рамках этих механизмов международного контроля, может быть использован при создании Международного экологического суда.

Список литературы

1. Абатурова В.А., Бадретдинов Р.М., Солнцев А.М. 2021. Соблюдение конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения 1973 г. (СИТЕС): проблемы и перспективы. – *Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер»*. № 4. С. 1-9.
2. Жуков Г.П., Солнцев А.М. 2010. Проблемы экологически устойчивого использования ракетно-космической техники. – *Евразийский юридический журнал*. № 11. С. 87-94.
3. Кодолова А.В. [и др.]. 2021. Актуальные проблемы защиты окружающей среды Арктики: взаимодействие международного и национального права. – *Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер»*. № 2. С. 24-32.
4. Копылов М.Н. 2007. *Введение в международное экологическое право*. М.: РУДН. 267 с.
5. Медведева М. 2012. Разрешение споров в области охраны окружающей среды в контексте фрагментации современного международного права. – *Международное правосудие*. № 3. С. 71-78.
6. Солнцев А.М., Петрова Н. А. 2010. Как заставить государства соблюдать экологические права человека? – *Международное право*. № 4. С. 41-49.
7. Brunnee J. 2005. Enforcement mechanisms in international law and international environmental law. – *Environmental law network international review*. Issue 1. P. 3-13. DOI: <https://doi.org/10.46850/elni.2005.001>
8. Chayes A., Chayes A.H. 1998. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 417 p.
9. Eriksen H., Perrez F. 2014. The Minamata Convention: A Comprehensive Response to a Global Problem. – *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*. Vol. 23. Issue 2. P. 195-210. DOI: <https://doi.org/10.1111/reel.12079>
10. *International courts and environmental protection*. Ed. by Stephens T. 2009. New York: Cambridge University Press. 233 p.
11. Klabbers J. 2008. Compliance procedures. – *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Ed. By D. Bodansky, J. Brunnee, E. Hey. Oxford: Oxford University Press. P. 995-1009. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199552153.013.0043>
12. Koskenniemi M. 1992. Breach of a treaty or non-compliance? Reflections on enforcement of the Montreal Protocol. – *Yearbook of International Environmental law*. Vol. 3. P. 123-162.
13. Koester V. 2004. *Compliance Committees within MEAs and the Desirability and Feasibility of Establishing Special*

- Compliance Bodies under CITES*. 11 p. URL: <https://cites.org/sites/default/files/common/com/sc/54/E54i-03.pdf> (accessed 02.02.2023)
14. Kravchenko S. 2007. The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements. – *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. Vol. 18. Issue 1. P. 1-50.
 15. Kuokkanen T. 2003. Putting gentle pressure on parties: recent trends in the practice of the Implementation Committee under the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution. – *Nordic cosmopolitanism: essays in International law for Martti Koskenniemi*. Ed. by J. Petman, J. Klabbers. Leiden: Martinus Nijhoff. P. 315-326.
 16. Redgwell C. 2001. Non-compliance procedures and the Climate Change Convention. – *Inter-linkages: The Kyoto Protocol and the international trade and investment regimes*. Ed. by Br. Chambers. New York: UN University Press. P. 37-48.
 17. Redgwell C., Fitzmaurice M. 2000. Environmental non-compliance procedures and international law. – *Netherlands Yearbook of International law*. Vol. 31. P. 27-36.
 18. Sand P. 2017. International protection of endangered species in the face of wildlife trade: whither conservation diplomacy? – *Asia Pacific Journal of Environmental Law*. Vol. 20. Issue 1. P. 5-27. DOI: 10.4337/apjel.2017.01.01
 19. Sand P. 2013. Enforcing CITES: the rise and fall of trade sanctions. – *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. Vol. 22. Issue 3. P. 251-263. DOI: <https://doi.org/10.1111/reel.12037>
 20. Szell P. 1995. The development of multilateral mechanisms for monitoring compliance. – *Sustainable development and International law*. Ed. by W. Lang. The Hague: Graham & Trotman; Martinus Nijhoff. P. 97-109
 21. Ulfstein G. 2008. Treaty Bodies. – *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Ed. by D. Bodansky, J. Brunnée, E. Hey. Oxford: Oxford University Press. P. 877-890. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199552153.013.0038>
 22. Werksman J. 1996. Compliance and transition: Russia's non-compliance tests the Ozone Regime. – *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. No. 56. P. 750-773.
 4. Eriksen H., Perrez F. The Minamata Convention: A Comprehensive Response to a Global Problem. – *Review of European, Comparative and International Environmental Law (RECIEL)*. 2014. Vol. 23. Issue 2. P. 195-210. DOI: <https://doi.org/10.1111/reel.12079>
 5. *International courts and environmental protection*. Ed. by Stephens T. New York: Cambridge University Press. 2009. 233 p.
 6. Klabbers J. Compliance procedures. – *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Ed. By D. Bodansky, J. Brunnee, E. Hey. Oxford: Oxford University Press. 2008. P. 995-1009. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199552153.013.0043>
 7. Kodolova A.V. [et al.]. Aktual'nye problemy zashchity okruzhayushchei sredy Arktiki: vzaimodeistvie mezhdunarodnogo i natsional'nogo prava [Current Issues on Arctic Environmental Protection: Interaction of International and National Law]. – *Elektronnoe setevoe izdanie "Mezhdunarodnyi pravovoi kur'er"* 2021. No. 2. P. 24-32. (In Russ.)
 8. Koester V. *Compliance Committees within MEAs and the Desirability and Feasibility of Establishing Special Compliance Bodies under CITES*. 2004. 11 p. URL: <https://cites.org/sites/default/files/common/com/sc/54/E54i-03.pdf> (accessed 02/02/2023)
 9. Kopylov M.N. *Vvedenie v mezhdunarodnoe ekologicheskoe pravo* [Introduction to the international environmental law]. Moscow: RUDN Publ. 267 p. (In Russ.)
 10. Koskenniemi M. Breach of a treaty or non-compliance? Reflections on enforcement of the Montreal Protocol. – *Yearbook of International Environmental law*. 1992. Vol. 3. P. 123-162.
 11. Kravchenko S. The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements. – *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. 2007. Vol. 18. Issue 1. P. 1-50.
 12. Kuokkanen T. Putting gentle pressure on parties: recent trends in the practice of the Implementation Committee under the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution. – *Nordic cosmopolitanism: essays in International law for Martti Koskenniemi*. Ed. by J. Petman, J. Klabbers. Leiden: Martinus Nijhoff. 2003. P. 315-326.
 13. Medvedeva M. Razreshenie sporov v oblasti okhrany okruzhayushchei sredy v kontekste fragmentatsii sovremennogo mezhdunarodnogo prava [Settlement of environmental disputes in a context of fragmentation of modern international law]. – *Mezhdunarodnoe pravosudie*. 2012. No. 3. P. 71-78. (In Russ.)
 14. Redgwell C. Non-compliance procedures and the Climate Change Convention. – *Inter-linkages: The Kyoto Protocol and the international trade and investment regimes*. Ed. by Br. Chambers. New York: UN University Press. 2001. P. 37-48.
 15. Redgwell C., Fitzmaurice M. Environmental non-compliance procedures and international law. – *Netherlands Yearbook of International law*. 2000. Vol 31. P. 27-36.
 16. Sand P. Enforcing CITES: the rise and fall of trade sanctions. – *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2013. Vol. 22. Issue 3. P. 251-263. DOI: <https://doi.org/10.1111/reel.12037>
 17. Sand P. International protection of endangered species in the face of wildlife trade: whither conservation diplomacy? – *Asia Pacific Journal of Environmental Law*. 2017.

References

1. Abaturova V.A., Badretidinov R.M., Solntsev A.M. Soblyudeniye konventsii o mezhdunarodnoi torgovle vidami dikoi fauny i flory, nakhodyashchimisya pod ugrozoi ischeznoveniya 1973 g. (SITES): problemy i perspektivy [Compliance with the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), 1973: problems and perspectives]. – *Elektronnoe setevoe izdanie "Mezhdunarodnyi pravovoi kur'er"*. 2021. No. 4. P. 1-9. (In Russ.)
2. Brunnee J. Enforcement mechanisms in international law and international environmental law. – *Environmental law network international review*. 2005. Issue 1. P. 3-13. DOI: <https://doi.org/10.46850/elni.2005.001>
3. Chayes A., Chayes A.H. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1998. 417 p.

- Vol. 20. Issue 1. P. 5-27. DOI: 10.4337/apjel.2017.01.01
18. Solntsev A.M., Petrova N. A. Kak zastavit' gosudarstva soblyudat' ekologicheskie prava cheloveka? [How do we make States to respect environmental human rights?]. – *Mezhdunarodnoe pravo*. 2010. No. 4. P. 41-49. (In Russ.)
19. Szell P. The development of multilateral mechanisms for monitoring compliance. – *Sustainable development and International law*. Ed. by W. Lang. The Hague: Graham & Trotman; Martinus Nijhoff. 1995. P. 97-109
20. Ulfstein G. Treaty Bodies. – *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Ed. by D. Bodansky, J. Brunnée, E. Hey. Oxford: Oxford University Press. 2008. P. 877-890. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199552153.013.0038>
21. Werksman J. Compliance and transition: Russia's non-compliance tests the Ozone Regime. – *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 1996. No. 56. P. 750-773.
22. Zhukov G.P., Solntsev A.M. Problemy ekologicheskoi ispol'zovaniya raketno-kosmicheskoi tekhniki [Problems of environmentally sustainable management of rocket and space technology]. – *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal*. 2010. No. 11. P. 87-94. (In Russ.)

Информация об авторах

Анастасия Михайловна Отрашевская,

аспирант кафедры международного права, Российский университет дружбы народов (РУДН)

117198, Российская Федерация, Москва, ул Миклухо-Маклая, д. 6

a.otrashevskaya@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5745-5722

Александр Михайлович Солнцев,

кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой международного права, Российский университет дружбы народов (РУДН)

117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

solntsev_am@rudn.ru
ORCID: 0000-0002-9804-8912

Парзад Низами кызы Юсифова,

аспирант кафедры международного права, Российский университет дружбы народов (РУДН)

117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

pari.yusifova.97@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0545-8294

About the Authors

Anastasia M. Otrashesvskaya,

Postgraduate student at the Department of International Law, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198

a.otrashevskaya@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5745-5722

Alexander M. Solntsev

Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Deputy Head of the Department of International Law, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198

solntsev_am@rudn.ru
ORCID: 0000-0002-9804-8912

Parzad N. Yusifova,

Postgraduate student at the Department of International Law, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, Russian Federation, 117198

pari.yusifova.97@mail.ru
ORCID: 0000-0002-0545-8294