



Европейская экономическая комиссия

Исполнительный орган по Конвенции
о трансграничном загрязнении воздуха
на большие расстояния

Тридцать пятая сессия

Женева, 2–4 мая 2016 года

Пункт 5 b) предварительной повестки дня

Обзор осуществления плана работы

на 2016–2017 годы: политика

Ратификация еще не вступивших в силу протоколов с внесенными в них поправками

Записка специальной группы экспертов по правовым вопросам

Резюме

На своей тридцать четвертой сессии (Женева, 18 декабря 2015 года) Исполнительный орган по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния приветствовал записку специальной группы экспертов по правовым вопросам о ратификации еще не вступивших в силу пересмотренных протоколов, представленную сессии в форме неофициального документа № 5, и просил секретариат направить записку в виде официального документа на рассмотрение Исполнительного органа на его тридцать пятой сессии (ECE/EB.AIR/133, пункт 40).



I. Справочная информация и определение проблем

1. На своей тридцать третьей сессии (Женева, 8–11 декабря 2014 года) Исполнительный орган по Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния поручил специальной группе экспертов по правовым вопросам представить рекомендации относительно правовых последствий ратификации пересмотренного протокола государством, не являющимся Стороной первоначального протокола, до вступления поправок в силу (ECE/EB.AIR/127, пункт 67 е)). В три недавних протокола к Конвенции были внесены поправки, большинство из которых пока еще не вступило в силу; ряд государств, не являющихся Сторонами первоначальных вариантов этих трех протоколов, хотят присоединиться к протоколам, но, возможно, не желают брать на себя определенные обязательства, предусмотренные первоначальными протоколами без внесенных поправок.

2. Еще не вступившие в силу поправки были внесены в следующие Протоколы:

- a) Протокол по стойким органическим загрязнителям (Протокол по СОЗ)¹;
- b) Протокол по тяжелым металлам²;
- c) Протокол о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном (Гётеборгский протокол)³.

3. Настоящая записка призвана предоставить независимую правовую базу для обсуждения и процесса принятия решений в соответствии с просьбой Исполнительного органа.

II. Ратификация и принятие поправок

4. Пункт 1 b) статьи 2 Венской конвенции о праве международных договоров (Венская конвенция) определяет ратификацию как «международный акт,

¹ В 2009 году Стороны Протокола по СОЗ приняли решение 2009/1 (о внесении поправок в приложения I, II, III, IV, VI и VIII), решение 2009/2 (о внесении поправок в приложения I и II) и решение 2009/3 (о внесении поправок в приложения V и VII). Поправки к приложениям V и VII вступили в силу для большинства Сторон 13 декабря 2010 года. В соответствии с пунктом 3 статьи 14 Протокола для вступления в силу поправок к самому Протоколу и приложениям I, II, III, IV, VI и VIII к нему требуется, чтобы их приняли две трети Сторон. Поправки, предусмотренные решениями 2009/1 и 2009/2, пока еще не вступили в силу.

² В 2012 году Стороны Протокола по тяжелым металлам приняли решение 2012/5 (о внесении поправок в текст и приложения, за исключением приложений III и VII) и решение 2012/6 (о внесении поправок в приложение III). Поправка к приложению III вступила в силу 9 января 2014 года. В соответствии с пунктом 3 статьи 13 Протокола для вступления в силу поправок к тексту Протокола и приложений к нему, за исключением приложений III и VII, требуется, чтобы их приняли две трети Сторон. Поправки, предусмотренные решением 2012/5, пока еще не вступили в силу.

³ Поправки в Гётеборгский протокол были внесены в 2012 году в соответствии с решением Исполнительного органа 2012/1 (о внесении поправок в приложение I) и 2012/2 (о внесении поправок в приложения II–IX). Поправки к приложению I вступили в силу 5 июня 2013 года. В соответствии с пунктом 3 статьи 13 Протокола для вступления в силу поправок к тексту Протокола и приложений II–IX к нему, а также для добавления приложений X и XI требуется, чтобы их приняли две трети Сторон. Поправки, предусмотренные решением 2012/2, пока еще не вступили в силу.

посредством которого государство выражает в международном плане свое согласие на обязательность для него договора». Следует проводить различие между ратификацией и получением парламентского одобрения договора, которое может потребоваться в соответствии с национальными конституционными требованиями и которое иногда ошибочно называют ратификацией⁴. Данная рекомендация касается международной ратификации, а не упомянутых внутренних процессов. В соответствии с Протоколом по СОЗ, Протоколом по тяжелым металлам и Гётеборгским протоколом процесс ратификации осуществляется путем сдачи документа о ратификации на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который выступает в качестве депозитария⁵.

5. Для вступления в силу некоторых из поправок к трем рассматриваемым протоколам требуется согласие двух третей Сторон; это включает в себя сдачу документа о ратификации на хранение депозитарию⁶. Ни одно государство или региональная организация экономической интеграции не могут сдавать на хранение документ о принятии данных поправок, если только до этого или одновременно с этим они не сдали на хранение документ о ратификации, принятии и утверждении протокола или присоединении к нему⁷.

III. Предыдущие рекомендации и варианты

6. Вопрос о ратификации протоколов с внесенными в них поправками ранее рассматривался специальной группой экспертов по правовым вопросам. Специальная группа подготовила записку для рассмотрения Рабочей группой по стратегиям и обзору на ее сорок пятой сессии (Женева, 31 августа – 4 сентября 2009 года)⁸, в которой отмечаются отдельные вопросы, подлежащие учету как в случае внесения поправок в протокол, так и при выборе варианта с выработкой нового протокола с уделением первоочередного внимания ситуации для стран Восточной и Юго-Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

7. В записке 2009 года рассматривался ряд возможных вариантов подхода к ситуации государств, не являющихся Сторонами, которые хотели бы ратифицировать измененные протоколы, но при этом не брать на себя обязательства, предусмотренные первоначальными протоколами без поправок⁹. В записке рассматриваются следующие варианты:

- a) государства, не являющиеся Сторонами, могли бы ратифицировать протокол и в момент ратификации сделать заявление о том, что они ратифицируют лишь пересмотренный вариант протокола;
- b) государства, не являющиеся Сторонами, могли бы ратифицировать протокол с оговорками, касающимися положений, которые они не в состоянии

⁴ См. Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd ed. (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2007), p. 103.

⁵ Статья 17 Протокола по СОЗ, статья 16 Протокола по тяжелым металлам и пункт 3 статьи 15 и статья 16 Гётеборгского протокола.

⁶ Пункт 3 статьи 14 Протокола по СОЗ, пункт 3 статьи 13 Протокола по тяжелым металлам и пункт 3 статьи 13 Гётеборгского протокола.

⁷ См. статью 2 решений Исполнительного органа 2009/1, 2009/2, 2012/2 и 2012/5.

⁸ Неофициальный документ № 3 имеется по адресу <http://www.unece.org/index.php?id=5290#/>.

⁹ См. там же, пункт 2.2 ii).

выполнить до тех пор, пока эти положения не будут изменены путем внесения поправки;

с) можно было бы заключить неформальное соглашение между Сторонами о том, что Исполнительный комитет не будет рассматривать случаи несоблюдения, которые связаны с обязательствами, изложенными в существующем протоколе, когда эти обязательства были изменены путем внесения поправок, но до вступления этих поправок в силу, и в отношении страны Восточной или Юго-Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, которая ратифицировала протокол с поправками, но никогда не была Стороной первоначального протокола;

d) Стороны существующего протокола могли бы принять решение о временном приостановлении действия этих положений для некоторых конкретно названных Сторон, как это указано в пункте b) статьи 57 Венской конвенции;

e) Стороны протокола могли бы договориться об отказе от применения положений, т.е. заключить консенсусное соглашение на основании подпункта 3 а) статьи 31 Венской конвенции об отмене применения этих положений для некоторых конкретно названных стран.

8. Все эти варианты потенциально могут быть использованы для разрешения ситуации в отношении Протокола по СОЗ, Протокола по тяжелым металлам и Гётеборгского протокола. Настоящая рекомендация скорее относится к вариантам а) и b), так как они представляются наиболее практичными.

IV. Основные варианты

A. Заявление при ратификации

9. В соответствии с вариантом а), указанным в пункте 7 выше, государство, не являющееся Стороной, может ратифицировать протокол и в момент ратификации сделать заявление о том, что оно ратифицирует лишь пересмотренный вариант протокола. Это можно сделать посредством аналогичного применения пункта 5 статьи 40 Венской конвенции к государству, ратифицирующему соглашение до вступления в силу соглашения о внесении в него поправок.

10. Это будет означать, что протокол в своем первоначальном виде не вступит в силу для такой страны либо до вступления в силу поправки(ок), либо, как только поправка(и) вступила(ли) в силу – в отношении Сторон, которые не ратифицировали поправку(и). Пересмотренный протокол станет применимым, как только количество ратификаций будет достаточным для его вступления в силу.

11. Следует различать этот вариант и включение в документ о ратификации до принятия или вступления в силу поправок заявления о том, что положения существующего протокола без поправок не будут применяться. Такие заявления, скорее всего, будут рассматриваться как завуалированные оговорки, и поэтому в этом случае будут действовать правила об оговорках, изложенные в статьях 20–23 Венской конвенции (вариант использования оговорки рассматривается в разделе В ниже).

12. Важно учесть, что будет означать для государства ратификация им только пересмотренного протокола до вступления в силу соответствующей(их) поправки(ок) и какие ограничения из этого вытекают.

13. В тех случаях, когда государство утверждает, что оно еще не связано протоколом, оно не может рассматриваться в качестве Стороны в юридическом плане, в том числе в целях подсчета количества ратификаций Сторон, необходимых для вступления поправки/поправок в силу. Такое государство становится Стороной лишь после вступления поправки в силу. Таким образом, этот вариант не может рассматриваться в качестве средства обеспечения достаточного количества ратификаций для вступления в силу пересмотренных протоколов. Для вступления поправок в силу будет по-прежнему необходимо, чтобы они были приняты достаточным количеством Сторон первоначальных протоколов.

14. Вместе с тем этот вариант позволит государствам, не являющимся Сторонами, которые не могут обеспечить соблюдение протоколов с поправками, сдать на хранение документы о ратификации до вступления поправок в силу. Эти документы будут зарегистрированы в административных целях, что позволит избежать задержек в процессе получения этими государствами статуса Сторон после того, как поправки к протоколам вступят в силу.

15. Следует отметить, что этот вариант также сопряжен с определенным риском неопределенности статуса ратификаций протоколов в их непересмотренном виде. Другой подход, позволяющий избежать этого риска, мог бы состоять в скорейшем завершении государствами, не являющимися Сторонами и заинтересованными в ратификации протокола, своих внутренних процедур принятия договоров, с тем чтобы как можно быстрее сдать на хранение свои документы о ратификации сразу после вступления в силу пересмотренного протокола. Такой подход также позволил бы государствам, не являющимся Сторонами и заинтересованным в присоединении к пересмотренным протоколам, продемонстрировать свою готовность инициировать процедуру ратификации в надлежащее время.

В. Ратификация с оговорками

16. В соответствии с вариантом b), упомянутым в пункте 7 выше, государство, не являющееся Стороной, может в соответствии со статьей 19 Венской конвенции рассмотреть возможность ратификации протокола с оговорками, касающимися положений, которые оно не в состоянии выполнить до тех пор, пока эти положения не будут изменены путем внесения поправки. Такие оговорки могут быть сформулированы таким образом, чтобы срок их действия истекал в момент вступления в силу соответствующих поправок.

17. Этот вариант в принципе позволяет государствам, не являющимся Сторонами, присоединиться к Протоколу по СОЗ, Протоколу по тяжелым металлам и Гётеборгскому протоколу (с оговорками, касающимися положений, которые они не в состоянии выполнить). Эти государства будут, таким образом, рассматриваться в качестве Сторон для целей вступления поправок в силу.

18. Оговорка не должна быть несовместимой с объектом и целями договора¹⁰, поскольку в данном контексте ее может быть трудно обосновать. Это будет зависеть от того, какие положения подпадают под действие оговорки и содержатся ли в них основные обязательства по первоначальному протоколу.

19. Любая Сторона протокола может на любом основании возражать против оговорки, сделанной другой Стороной. Таким образом, этот вариант может не привести к единообразному применению протокола к государству, сделавшему

¹⁰ Венская конвенция о праве международных договоров, пункт с) статьи 19.

оговорку, если эту поправку приняли не все Стороны. Одним из выходов из этой ситуации могло бы стать достижение своего рода понимания между Сторонами протокола о том, что они не будут возражать против оговорки.

V. Заключение

20. Как отмечается в данном документе, варианты, выявленные в 2009 году, в принципе возможны. Наиболее реальными из них представляются следующие:

а) государства, не являющиеся Сторонами, ратифицируют протокол и в момент ратификации делают заявление о том, что они ратифицируют лишь протокол с поправками;

б) государства, не являющиеся Сторонами, ратифицируют протокол с оговорками, касающимися положений, которые они не в состоянии выполнить до тех пор, пока эти положения не будут изменены путем внесения поправок.

21. Если государство, не являющееся Стороной, принимает решение ратифицировать соответствующие протоколы и в момент ратификации заявить, что оно ратифицирует лишь их пересмотренные варианты, это будет означать, что оно не сможет стать Стороной протоколов до момента вступления поправок в силу. Поэтому его ратификацию нельзя будет засчитать при подсчете количества ратификаций, необходимых для вступления поправок в силу. В то же время этот вариант позволит таким государствам завершить процесс сдачи на хранение документов о ратификации и избежать задержек в процессе получения статуса Стороны пересмотренных протоколов после вступления поправок в силу.

22. Если государство, не являющееся Стороной, решает ратифицировать протоколы с оговорками в отношении положений, которые оно не в состоянии выполнить, то это в принципе позволяет ему рассматриваться в качестве Стороны и его ратификация может быть учтена при подсчете количества ратификаций, необходимых для вступления поправок в силу. Возможно, потребуется оценить, насколько такие оговорки совместимы с объектом и целью протоколов. Также, возможно, нужно будет рассмотреть возможность достижения определенного понимания между Сторонами протоколов о том, что они не будут возражать против оговорки.
