
ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ РАМОЧНЫХ КОНВЕНЦИЙ

Т.Р. Короткий

Кафедра международного права и международных отношений
Национальный университет «Одесская юридическая академия»
ул. Пионерская, 2, Одесса, Украина, 65009

Статья посвящена определению понятия и выявлению признаков рамочных конвенций, особенностям их структуры. Исследование основано на анализе положений рамочных конвенций в области международного права окружающей среды и международного здравоохранительного права.

Ключевые слова: рамочные конвенции, международный договор, международное право окружающей среды, охрана морской среды.

Рамочные конвенции являются достаточно распространенным инструментом регулирования международных отношений как на универсальном, так и на региональном уровнях. Особенно этот вид международных соглашений получил распространение в области охраны окружающей среды, и морской среды в частности. Однако в доктрине международного права немного работ, посвященных особенностям именно рамочного подхода в международных соглашениях и рамочных конвенциях. Эти вопросы в теоретическом аспекте рассматривались А. В. Задорожным и М. А. Медведевой [9. С. 44–45], Т. Р. Коротким [10. С. 132–140] применительно к международно-правовой охране окружающей среды и Рамочной конвенции ВОЗ против табака 2003 г.

Поэтому целью настоящей статьи являются исследования понятия, признаков и специфики рамочных конвенций. Задачами исследования является анализ структуры рамочных конвенций, характера и способов осуществления норм этой разновидности международных договоров, определение пределов международных обязательств по рамочным конвенциям, особенности регулирования отношений при помощи рамочных конвенций по охране морской среды.

1. Рамочные конвенции — достаточно распространенная форма международных договоров. К ним относятся (конвенции перечислены в хронологическом порядке): Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие 1980 г., Европейская рамочная конвенция о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями 1980 г., Венская конвенция об охране озонового слоя 1985 г., Базельская конвенция о контроле за трансграничной пере-

возкой опасных отходов и их удалением 1989 г., Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г., Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г., Рамочная конвенция ООН против организованной преступности 1997 г., Рамочная конвенция относительно предоставления помощи в сфере гражданской обороны 2000 г., Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака 2003 г. (РКБТ ВОЗ), Рамочная конвенция об охране и устойчивом развитии Карпат 2004 г., Рамочная конвенция Совета Европы о значении культурного наследия для общества (ETS № 199) 2005 г. и др.

Рамочные конвенции как инструмент международно-правового регулирования применяются в различных сферах как на универсальном, так и на региональном уровнях. Однако степень распространения рамочных конвенций в различных отраслях и регионах неодинакова. Характерной чертой, присущей международному праву окружающей среды, является так называемый рамочный подход к принятию международных природоохранных соглашений [9. С. 44]. Значительное количество рамочных конвенций также принято Советом Европы.

Рамочный подход означает, что сначала принимается рамочная конвенция, которая содержит общие обязательства сторон, а затем — протоколы, которые конкретизируют эти обязательства. Использование принципа рамочного подхода позволяет осуществить процесс правотворчества «по нарастающей», начиная с рамочной конвенции, создающей общую систему руководящих принципов в отношении определенной проблемы, и последующей разработкой конкретных обязательств и определения организационных мероприятий в протоколах. Такой подход был успешно использован в области окружающей среды для решения таких проблем, как кислотные дожди и сокращение озонового слоя. Государства охотно присоединяются к рамочным конвенциям, поскольку это не предполагает значительных обязательств с их стороны. Однако, будучи запущенным, такой механизм приобретает нередко собственную динамику, предоставляя форум для дискуссий и выступая в качестве справочно-информационного центра при определении общей позиции, содействуя укреплению доверия между участниками.

К преимуществам рамочного подхода (прежде всего в отношении конвенций по охране окружающей среды) А.В. Задорожный и М.А. Медведева относят, во-первых, возможность быстрого достижения консенсуса по спорным и сложным вопросам путем закрепления в конвенции только общих направлений сотрудничества, быстрого реагирования на какую-либо экологическую проблему; во-вторых, развитие научного знания и технологического прогресса в конкретной сфере человеческой деятельности дает возможность вносить изменения в протоколы или дополнения к ним, содержащие или виды опасной деятельности, либо виды опасных веществ, или виды фауны и флоры, которые находятся под угрозой уничтожения, при этом не затрагивая положений самой конвенции и таким образом обеспечивая относительную гибкость в правовом регулировании. Однако рамочный подход не избавлен от определенных недостатков: госу-

дарство может высказать свое согласие на обязательность рамочной конвенции, которая не налагает на нее никаких серьезных юридических обязанностей, и одновременно — отказаться делать то же самое в отношении протоколов, которые предусматривают такие обязательства, тем самым нивелируя достигнутый на международном уровне результат [9. С. 44–45].

2. Для четкой идентификации рамочных конвенций необходимо определить их признаки. Выделяют несколько признаков рамочных конвенций.

Широта предмета регулирования. Относительно Карпатской конвенции указывают, что она рамочная в силу широты предмета регулирования (сохранение и устойчивое развитие биологического и ландшафтного разнообразия, пространственного планирования, устойчивого и интегрированного управления водными ресурсами и речными бассейнами, устойчивое сельское и речное хозяйство и т.д.) [8. С. 198]. Применительно к РКБТ ВОЗ речь может идти о комплексном, многосекторальном подходе к борьбе с табаком: меры по регламентации спроса и предложения на табак; запрещение рекламы табака; борьба с контрабандой табачных изделий; налоговые меры по борьбе с табакокурением; пропаганда вреда табакокурения; экономические меры по отказу от выращивания табака и т.п. (ст. 5 РКБТ ВОЗ).

По нашему мнению, широта предмета регулирования не может являться самостоятельным признаком рамочных конвенций в силу весьма относительного характера. Исходя из этого признака, множество международных договоров могли быть отнесены к рамочным. Однако несомненно, что широта предмета регулирования заложена в самой сути рамочных конвенций — в силу необходимости принятия протоколов по различным вопросам (например, по источникам загрязнения), правовое регулирование которых носит специальный характер и слабо связано между собой. Широта предмета регулирования может касаться и различных способов и направлений регулирования — Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г., РКБТ ВОЗ, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г.

Установление рамочных обязательств, реализация которых в каждом государстве связана с учетом внутригосударственного законодательства, гибкость механизмов по реализации положений международного договора.

Применительно к Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г. указывают, что термин «рамочная» означает правовые рамки для государств, в которых через национальное законодательство и соответствующую политику положения этой Конвенции согласовываются с реальной ситуацией в каждом государстве-участнике (абз. 13 Преамбулы). Это никоим образом не снижает уровень правых обязательств по этому документу [11]. А рамочный характер обязательств связан с закреплением в Конвенции норм-принципов: стороны обязуются уважать и осуществлять принципы, провозглашенные в Рамочной конвенции (ст. 19); осуществлять права и свободы, которые вытекают из принципов, провозглашенных в этой Рамочной конвенции (ст. 20).

Согласно ст. 3 целью РКБТ ВОЗ является «обеспечение соответствующих рамок для мер борьбы против табака, подлежащих осуществлению сторонами на национальном, региональном и международном уровнях». Рамочный характер носит формулировка ч. 2 ст. 6: «Каждая сторона должна учитывать свои национальные цели в области здравоохранения, касающиеся борьбы против табака, и в соответствующих случаях вводить и сохранять меры, которые *могут* включать...» (выделено нами — Т.К.).

Определение в рамочном международном договоре *общих целей, задач и направлений сотрудничества*, с указанием конкретных мер по их реализации в отдельных, последовательно принимаемых протоколах, руководящих принципах.

Как указывает Е. Мельничук, форма рамочных конвенций в международной договорной практике используется, когда государства не могут прийти к консенсусу по необходимым мерам решения проблемы.

Разработка конкретных и обязательных для выполнения положений — это длительный процесс переговоров, который реализуется путем подписания и ратификации соответствующих протоколов. До их подписания страны могут в рабочем режиме составлять расширенные списки предложений, руководств и рекомендаций, лучшие из которых со временем найдут отражение в протоколах. Это делается, чтобы государства-участники имели время «примерить» на себя предлагаемые нормы, «подогнать» их к своим внутренним реалиям, не нарушая основного принципа международного права *pacta sunt servanda* (договоры должны исполняться), то есть чтобы все имели право принять или отказаться от определенных норм без серьезных последствий для своего суверенитета [7].

Так, Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие 1980 г., «представляет собой рамочный документ, дополненный пятью протоколами» [1. С. 21]. В ст. 2 РКБТ ВОЗ говорится о Конвенции и ее протоколах как едином целом. Согласно ст. 3 целью Конвенции является «обеспечение соответствующих рамок для мер борьбы против табака, подлежащих осуществлению Сторонами на национальном, региональном и международном уровнях».

В РКБТ ВОЗ дается ссылка на руководящие принципы, которые предлагает Конференция Сторон для осуществления положений статей Конвенции (ст. 6, 7, 9). Рекомендации по осуществлению положений ст. 8 приняла Вторая конференция сторон конвенции (Бангкок, 2007). Но в РКБТ ВОЗ не идет речь об их строго обязательном характере. Эти принципы носят рекомендательный характер и не создают юридических обязательств для стран-участниц. При этом государству ничто не мешает рассматривать их как таковые или принимать более жесткие меры. Однако в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 г. отсутствуют отдельные протоколы, ее рамочный характер определяется прежде всего провозглашением принципов.

Наличие трех относительно самостоятельных признаков для рамочных конвенций не удивительно. Ведь сам термин «рамочная конвенция» не имеет технико-юридического обоснования, поэтому договоры, определяемые в качестве «рамочных конвенций», в значительной мере различаются между собой. Об этом может свидетельствовать и факт того, что в наименовании одних конвенций указывается их «рамочность», в отношении других — их рамочный характер определяется прежде всего по наличию общих положений в тексте конвенции и системы принимаемых к конвенции протоколов, т.е. соответствие конвенции указанным выше признакам.

Что касается содержания, то одни из них содержат лишь «минимальные» положения, устанавливая самые общие обязательства и общую институциональную систему, такую, как, например, проведение конференций участвующих сторон и создание секретариата. Другие предполагают более точные обязательства и институциональные механизмы. Так, например, Рамочная конвенция ООН по изменению климата 1992 г. четко определяет формы отчетности, консультативные механизмы по вопросам научных исследований и практики, а также финансовый механизм.

3. Таким образом, можно выделить следующие особенности рамочной конвенции:

- наличие заявлений в отношении общей цели и руководящих принципов конвенции;

- наличие основных обязательств, включая обязательства в отношении национальных мер для решения соответствующей проблемы, обмена информацией, сотрудничества в научных исследованиях, а также представление регулярных докладов;

- наличие организационной структуры, включая в качестве минимального требования проведение конференций участвующих сторон на регулярной основе и учреждение секретариата, а также, возможно, учреждение консультативного органа по научным исследованиям, исполнительных органов и финансовых механизмов. Например, в соответствии с п. 2 ст. 7 Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г. высшим органом этой Конвенции является Конференция сторон, которая регулярно рассматривает вопросы об осуществлении Конвенции и каких-либо связанных с ней правовых документов;

- соответствующие механизмы для рассмотрения вопросов, связанных с осуществлением, содействием выполнению принятых обязательств и решением споров; специальный процесс международного нормотворчества для принятия более конкретных обязательств, обычно оформляемых как протокол. Этот процесс может растягиваться на достаточно продолжительный и неопределенный период и требует в ряде случаев создания специального постоянно действующего органа (совещание, конференция, комиссия сторон), обеспечивающего указанный процесс. Примерами могут быть Конференция сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г., Конференция сторон РКБТ ВОЗ;

– протоколы рамочной конвенции могут определять более конкретные обязательства или дополнительные организационные структуры. Они могут быть комплексными в отношении главного предмета или могут обращать особое внимание на определенную часть проблемы, рассматриваемой в рамочной конвенции (например, на особый «загрязняющий компонент» или особый экономический сектор).

4. По нашему мнению, рамочный подход широко использован при разработке региональных конвенций по охране морской среды, относящихся к третьей модели правового регулирования по охране морской среды, которая сложилась в процессе реализации Программы региональных морей, принятой ЮНЕП в 1974 г. [2. С. 26–29; 3. С. 61–62; 5. С. 117–118; 6. С. 235–236] (Программой ООН по окружающей среде — United Nations Environment Programme, UNEP).

Программа охватывает в настоящее время более 140 государств и 18 регионов: Антарктику, Арктику, регион Балтийского моря, Черное море, регион Средиземного моря, обширный Карибский регион, Каспийское море, Восточно-африканский регион, регион Северо-Восточной Атлантики, регион Северо-Восточной части Тихого океана, регион Северо-Западной части Тихого океана, Тихоокеанский регион, регион Красного моря и Персидского залива, регион Арабского залива, регион Юго-Восточной части Тихого океана, регион Западной и Центральной Африки, регион Восточной Азии, регион Южной Азии. В 13 из этих регионов Программа осуществляется под эгидой ЮНЕП, а в 5 (Антарктика, Арктика, Балтийское и Каспийское моря, регион Северо-Восточной Атлантики) — в партнерстве с ЮНЕП [4. С. 46–52].

В этих регионах были заключены региональные конвенции по защите морской среды, преимущественно содержащие общие обязательства. Практически ко всем конвенциям были приняты протоколы, конкретизирующие вопросы защиты морской среды из отдельных источников или видом поллютанта. Этот признак свидетельствует, что указанные соглашения могут быть охарактеризованы как рамочные. К ним относятся, например:

– Конвенция по защите морской среды и прибрежных районов Средиземного моря 1995 г. с Протоколом 1995 г. по предупреждению и устранению загрязнения Средиземного моря сбросами с морских и воздушных судов, Протоколом 1996 г. по предупреждению загрязнения Средиземного моря в результате трансграничного перемещения опасных отходов и их удаления, Протоколом 1996 г. по защите Средиземного моря от загрязнения с наземных источников и осуществляемой на суше деятельности, Протоколом 1995 г., касающимся особо охраняемых районов и биологического разнообразия в Средиземном море, Протоколом 2002 г., касающимся сотрудничества в предотвращении загрязнения с судов и в борьбе с загрязнением Средиземного моря в чрезвычайных ситуациях;

– Конвенция по защите Черного моря от загрязнения 1992 г., в которой содержатся общие обязательства государств принимать необходимые меры по предотвращению загрязнения морской среды. Конкретные меры содержатся в четырех протоколах: Протокол по защите морской среды Черного моря от за-

грязнения из наземных источников 1992 г., Протокол о сотрудничестве в борьбе с загрязнением морской среды Черного моря нефтью и иными вредными веществами в чрезвычайных ситуациях 1992 г., Протокол по защите морской среды Черного моря от загрязнения в результате захоронения 1992 г., Протокол о сохранении биоразнообразия и ландшафтов Черного моря 2003 г.

Реализация на практике Программы региональных морей ЮНЕП позволяет выявить некоторые закономерности: по каждому региону заключается базовое комплексное международное соглашение по борьбе со всеми известными видами загрязнения из всех источников загрязнения и принимаются протоколы, отражающие особенности экологической обстановки в том или ином конкретном регионе [4. С. 52].

Таким образом, не являясь в прямом смысле рамочными, региональные конвенции, заключаемые в рамках Программы региональных морей ЮНЕП, во многом основаны на рамочном подходе и олицетворяют эволюцию договорного инструментария охраны морской среды от загрязнения. Рамочный подход в этих конвенциях является отображением, во-первых, необходимости учета конкретных региональных потребностей в определенных инструментах защиты морской среды в виде специальных протоколов; во-вторых, различия в формах и методах охраны морской среды из определенного источника загрязнения, что обуславливает необходимость принятия отдельных протоколов. Можно отметить, что этот подход — принятие отдельных международно-правовых документов по различным источникам загрязнения — применяется и на национальном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Абашидзе А.Х., Васильев Ю.Г., Солнцев А.М.* Международное экологическое право: док. и коммент. — М.: РУДН, 2009. — Вып. II. Защита окружающей среды во время вооруженных конфликтов.
- [2] *Капустин А.В., Короткий Т.Р.* Анализ моделей регионального сотрудничества по охране морской среды // Причерномор. эколог. бюл. — 2010. — № 4 (38).
- [3] *Каракаш И.И., Короткий Т.Р.* Региональное сотрудничество государств в области охраны морской среды. — О.: Латстар, 2001.
- [4] *Копылов М.Н., Копылов С.М., Мохаммад С.А.* Программа региональных морей ЮНЕП // Междунар. право — International Law. — 2010. — № 3.
- [5] *Короткий Т.Р.* Международно-правовая охрана морской среды от загрязнения с судов: Монография. — О.: Латстар, 2002.
- [6] *Международное морское право: Учеб. пособие / Под. ред. С. А. Гуреева.* — М.: Юрид. лит., 2003.
- [7] *Мельничук Е.* Не стоит путать рекомендации с обязательствами // Зеркало недели. — 2010. — 23–29 окт.
- [8] *Андрусевич А., Андрусевич Н., Козак З.* Довідник чинних міжнародних договорів України у сфері охорони довкілля. — Л., 2009.
- [9] *Задорожній О.В., Медведєва М.О.* Міжнародне право навколишнього середовища: Підруч. для вузів; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Ін-т міжнар. відносин. — К.: Видав. дім «Проміні», 2010.

- [10] Короткий Т.Р. Порівняльний аналіз імплементації Рамочної конвенції проти тютюну // «Медичне право України: законодавче забезпечення царини охорони здоров'я (генезис, міжнародні стандарти, тенденції розвитку й удосконалення)», V Всеукр. наук.-практ. конф. з медичного права (IV Міжнар. наук.-практ. конф. з медичного права), м. Одеса, 19–21 травня 2011 р. / Упоряд. к.ю.н., доц. І.Я. Сенюта, Х.Я. Терешко: [матеріали]. — Л.: ЛОБФ «Медицина і право», 2011.
- [11] Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р.: буклет.

NOTION AND FEATURES OF INTERNATIONAL FRAMEWORK

T.R. Korotkiy

The Department of International Law and International Relations
National University of «Odessa Law Academy»
2, Pioneer st., Odessa, Ukraine, 65009

The article deals with the definition and identification of characteristics framework conventions and peculiarities their structure. The investigation is based on an analysis of the Framework Convention in international environmental law and international healthcare law.

Key words: framework convention, international treaty, international environmental law, marine environmental protection.