



**Программа Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде**

Distr.
GENERAL

UNEP/POPS/INC.7/22
3 March 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ ДЛЯ ВЕДЕНИЯ
ПЕРЕГОВОРОВ ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ ИМЕЮЩЕМУ
ОБЯЗАТЕЛЬНУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ СИЛУ ДОКУМЕНТУ
ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ МЕР В
ОТНОШЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ СТОЙКИХ
ОРГАНИЧЕСКИХ ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ

Седьмая сессия

Женева, 14-18 июля 2003 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

Подготовка к Конференции Сторон

**РЕЖИМЫ В ОТНОШЕНИИ НЕСОБЛЮДЕНИЯ, СУЩЕСТВУЮЩИЕ В РАМКАХ
МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ****

Записка секретариата

Введение

1. В статье 17 Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях предусматривается, что Конференция Сторон, возможно, в кратчайшие сроки разрабатывает и утверждает процедуры и организационные механизмы для определения факта несоблюдения положений Конвенции и обращения со Сторонами, признанными как не соблюдающие Конвенцию.
2. Межправительственный комитет для ведения переговоров на своей шестой сессии в решении МКП-6/18 просил секретариат подготовить доклад о существующих режимах в отношении несоблюдения в рамках многосторонних природоохранных соглашений с учетом исследования по этому вопросу, проведенного Межправительственным комитетом для ведения переговоров по международному имеющему обязательную юридическую силу документу о применении процедуры предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, в связи с Роттердамской конвенцией.

* UNEP/POPS/INC.7/1.

** Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях, статья 17; Конференция полномочных представителей по Стокгольмской конвенции, пункт 4 резолюции 1 (документ UNEP/POPS/CONF/4, добавление I); решение МКП-6/18 (документ UNEP/POPS/INC.6/22, приложение I).

K0360756 070403

Из соображений экономии настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам приносить свои копии на заседания и не запрашивать дополнительных копий.

3. Доклад о существующих режимах в отношении несоблюдения в рамках многосторонних природоохранных соглашений, испрошенный Комитетом на его шестой сессии, приводится в настоящей записке. В нем изложен анализ процедур и организационных механизмов, предназначенных для определения факта несоблюдения, который содержится в документе UNEP/FAO/PIC/INC.7/10, подготовленном для Межправительственного комитета для ведения переговоров по Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, а конкретные примеры приводятся в главе III настоящей записки, в которой дается обзор режимов в отношении несоблюдения в рамках восьми существующих многосторонних природоохранных соглашений.

I. ПРОЦЕДУРЫ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫЕ ДЛЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ФАКТА НЕСОБЛЮДЕНИЯ

A. Общий обзор

4. В соответствии с Роттердамской конвенцией каждая Сторона обязана принимать определенные меры позитивного или негативного характера, как это оговорено в положениях Конвенции. Для обеспечения полного достижения целей Конвенции и получения Сторонами ожидаемых преимуществ в результате заключения Конвенции важно, чтобы каждая Сторона и Стороны в целом соблюдали эти обязательства. Однако могут иметь место обстоятельства, когда будет сочтено, что та или иная Сторона не принимает требуемых по Конвенции мер или предпринимает действия, которые запрещены по Конвенции. Такие обстоятельства могут расцениваться как несоблюдение или, в определенных случаях, как неполное соблюдение.

5. Проблема несоблюдения предусмотренных в Конвенции обязательств может быть связана с другими проблемами, которые вызваны такими факторами, как:

- a) недостаточная политическая воля в отношении соблюдения обязательств;
- b) небрежность при выполнении обязательств;
- c) правовой, административный, технический или финансовый потенциал Сторон и их соответствующие возможности;
- d) общие политические, экономические или социальные условия и их изменения в рамках той или иной Стороны или вокруг нее;
- e) положения Конвенции, в том числе вопрос толкования или адекватности положений;
- f) недостатки в регулировании деятельности по осуществлению Конвенции;
- g) существование двойственных международных режимов, вступающих в противоречие с нормами Конвенции.

6. Как представляется, условия и процедуры осуществления Конвенции будут тесно связаны с вопросом несоблюдения. Эффективность осуществления Конвенции в определенной степени будет зависеть от того, какие механизмы обеспечивают соблюдение обязательств и предназначены для предотвращения или эффективного урегулирования инцидентов, связанных с несоблюдением. Такие механизмы могут предусматривать, например, меры, стимулирующие Стороны к содействию соблюдению или сдерживающие их от действий или бездеятельности, ведущих к несоблюдению.

7. В целом, вопрос несоблюдения необходимо рассматривать в общем контексте осуществления Конвенции. Это позволило бы установить те случаи, которые представляют собой несоблюдение, и определить меры по их устранению.

8. Исходя из эволюционного характера развития режима осуществления Конвенции, регулярный обмен информацией о ходе осуществления Конвенции, по всей видимости, эффективно содействовал бы решению вопроса соблюдения. Этого можно было бы добиться, в частности, путем обеспечения отчетности или проведения форумов для обсуждения вопросов политики. Нарастание потенциала и возможностей определенных Сторон в плане их содействия осуществлению Конвенции также в значительной степени способствовало бы решению проблемы несоблюдения. Обеспечение большей гласности в вопросах регулирования деятельности в рамках Конвенции и расширение международного сотрудничества между Сторонами в осуществлении Конвенции могло бы сдерживать проявление элементов несоблюдения.

9. Механизмы урегулирования споров, подобные тем, которые предусмотрены в статье 20 Роттердамской конвенции, касаются конкретных аспектов вопроса несоблюдения и предназначены для разрешения споров, связанных с толкованием или применением Конвенции. С точки зрения общих вопросов осуществления Конвенции меры по обеспечению соблюдения обязательств устраняли бы возможные причины возникновения споров. Таким образом, механизмы урегулирования споров и те, которые предназначены для решения вопросов в случае несоблюдения, дополняли бы друг друга.

В. Критерии определения фактов несоблюдения

10. Положения Конвенции обеспечивают основу для выявления любого отклонения от их соблюдения. Однако могут иметь место случаи, когда в Конвенции не раскрывается подробно то, каким образом должны применяться те или иные конкретные положения. Здесь может возникнуть необходимость в выработке у Сторон единого понимания, что позволило бы провести четкую линию между соблюдением данных обязательств и состоянием их несоблюдения. В этом плане можно было бы рассмотреть практические последствия выполнения обязательств и необходимость разъяснения того, что считалось бы приемлемым поведением согласно положениям Конвенции.

С. Последовательность действий

11. В существующих соглашениях, заключенных в рамках природоохранных и других договоров, предусматривается аналогичная последовательность принятия мер по решению вопросов несоблюдения, которые можно было бы обобщить следующим образом:

- a) представление замечаний той или иной Стороной органу, учрежденному в соответствии с Конвенцией, с изложением подтверждающей информации о том, как другая Сторона применяет положения Конвенции;
- b) рассмотрение органом представленных ему замечаний и соответствующей информации, а также дополнительных данных, которые могут быть им собраны, для установления факта несоблюдения и вынесения рекомендаций;
- c) рассмотрение указанных выше рекомендаций компетентным органом Конвенции (например, Конференцией Сторон);
- d) вынесение компетентным органом надлежащего решения.

12. Секретариат Конвенции может предоставлять административные услуги для осуществления упомянутого выше процесса путем получения и передачи информации и переписки, а также обеспечения секретариатской поддержки и документации.

13. При наличии механизма урегулирования споров указанные выше действия могут предприниматься без ущерба для такого механизма. Эффект использования механизма урегулирования споров можно было бы дополнить процедурой в отношении несоблюдения.

D. Процедура

14. Ход действий можно было бы изложить в рамках согласованной процедуры, которая могла бы охватывать следующие элементы:

- a) формы и условия инициирования процедуры, включая вопросы, касающиеся того, как и кому та или иная Сторона может представлять свои замечания и подтверждающую информацию;
- b) формы и условия распространения соответствующей корреспонденции, информации и документов среди заинтересованных Сторон, включая временные рамки такого распространения;
- c) процедуры учреждения органа, предназначенного для урегулирования вопросов несоблюдения, а также процедуры направления доклада с изложением его выводов и рекомендаций компетентному органу;
- d) процедуры принятия компетентным органом мер в отношении представленных ему доклада и рекомендаций.

15. Соответствующие процедуры можно было бы также закрепить для секретариата Конвенции в отношении выполнения им административных функций, связанных с процедурой, касающейся несоблюдения.

16. Поскольку соответствующая информация может предоставляться в конфиденциальной форме, можно было бы оговорить процедуры, предусмотренные для защиты конфиденциальности такой информации.

17. Для того чтобы в ходе применения процедуры, касающейся несоблюдения, учитывались изменения, происходящие в режиме осуществления Конвенции, в рамках этой процедуры можно было бы предусмотреть механизм, предназначенный для проведения регулярного обзора положения дел и обновления имеющихся данных.

E. Организационные мероприятия

18. Среди основных элементов организационных мероприятий, предназначенных для решения вопроса несоблюдения, могли бы фигурировать следующие:

- a) компетентный орган, в рамках которого устанавливаются процедуры в отношении несоблюдения (например, Конференция Сторон);
- b) консультативный орган при компетентном органе для рассмотрения предполагаемых случаев несоблюдения;
- c) секретариат.

19. Что касается консультативного органа, то его можно было бы создать на постоянной или временной основе в зависимости от предполагаемых потребностей по использованию процедуры, касающейся несоблюдения. Такой орган мог бы состоять из определенного числа Сторон или экспертов, назначаемых Сторонами. Должное внимание необходимо уделить вопросу географического представительства его членов. Могут быть проведены соответствующие мероприятия для определения должностных лиц этого органа (например, Председателя, заместителя Председателя и Докладчика).

F. Меры в отношении несоблюдающих Сторон

20. В рамках существующих мероприятий соответствующего характера предусматривается целый ряд возможных действий в отношении Стороны, признанной как не соблюдающая Конвенцию. Они включают:

- a) придание гласности факта нарушения обязательств Стороной путем опубликования соответствующих докладов;
- b) направление предостережений или рекомендаций Стороне;
- c) оказание надлежащего содействия, с тем чтобы Сторона могла выполнить свои обязательства;
- d) приостановление конкретных прав Стороны, предусмотренных в Конвенции.

21. Можно было бы предусмотреть, чтобы возможные меры в отношении Стороны соответствовали характеру поведения Стороны, допустившей несоблюдение Конвенции.

II. ОБЗОР РЕЖИМОВ В ОТНОШЕНИИ НЕСОБЛЮДЕНИЯ, СУЩЕСТВУЮЩИХ В РАМКАХ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

22. Во многих многосторонних природоохранных соглашениях предусмотрены статьи, касающиеся вопросов соблюдения или несоблюдения. Стороны этих и других соглашений, в которых отсутствуют аналогичные статьи, разработали или разрабатывают соответствующие механизмы обеспечения соблюдения. Для целей настоящего обзора - который охватывает как уже принятые и действующие режимы, так и режимы, находящиеся на стадии рассмотрения - была проанализирована такого рода работа, которая проводится в рамках ряда заключенных недавно многосторонних природоохранных соглашений. По каждому соглашению в предлагаемом обзоре дается краткое описание соответствующих положений самого соглашения, равно как и любых других элементов мандата на разработку процедур, касающихся несоблюдения, наряду с механизмом обеспечения соблюдения, процедурами, связанными с несоблюдением на их нынешнем этапе разработки, а также любыми другими мерами, которые могут быть запланированы на будущее. Вопросы соблюдения и процедуры, касающиеся несоблюдения, рассматриваются как единое целое и расцениваются в качестве взаимосвязанных и взаимодополняющих элементов. Предполагается, что принцип *racia sunt servanda*, даже если он четко и не оговаривается в том или ином соглашении, является преобладающим принципом, лежащим в основе осуществления соглашения.

A. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, к Венской конвенции об охране озонового слоя (Монреальский протокол)

23. Статья 8 Монреальского протокола гласит следующее:

"На своем первом очередном совещании Стороны рассматривают и утверждают процедуры и организационные механизмы определения факта несоблюдения положений настоящего Протокола и то, как следует относиться к Сторонам, не соблюдающим Протокол".

24. Первый этап разработки процедур, касающихся несоблюдения, был завершен Сторонами Монреальского протокола в 1992 году. Эти процедуры были приняты на четвертом Совещании Сторон в решении IV/5. Процедуры включают саму процедуру, касающуюся несоблюдения, а также примерный перечень мер, которые могут приниматься в случае несоблюдения Протокола. В решении IV/5 также предусматривается, что ответственность за юридическое толкование Протокола в конечном счете лежит на самих Сторонах.

25. Девятое Совещание Сторон в своем решении IX/35 учредило Специальную рабочую группу правовых и технических экспертов по вопросам несоблюдения для проведения обзора процедуры,

касающейся несоблюдения. По итогам проведенной Группой работы десятое Совещание Сторон в решении X/10, принятом в ноябре 1998 года, внесло ряд поправок в процедуру, касающуюся несоблюдения, в целях прояснения положений определенных пунктов. Эти поправки были предназначены для совершенствования процедуры путем принятия таких мер, как установление конкретных предельных сроков направления ответов и информации, а также расширения обязанностей Комитета по выполнению. Стороны также согласились провести первый обзор функционирования процедуры не позднее конца 2003 года.

26. В соответствии с измененной процедурой Комитет по выполнению в рамках процедуры, касающейся несоблюдения Монреальского протокола, обеспечивает основу для применения предусмотренных Протоколом процедур в отношении несоблюдения. Комитет по выполнению состоит из десяти членов, избираемых с должным учетом принципа справедливого географического распределения. В соответствии с возложенными на него функциями Комитет получает представления по вопросам несоблюдения; запрашивает, собирает и рассматривает соответствующую информацию; выявляет причины несоблюдения и выносит Совещанию Сторон соответствующие рекомендации по исправлению создавшегося положения; а также поддерживает обмен информацией с Исполнительным комитетом Многостороннего фонда. Комитет по выполнению отчитывается перед Совещанием Сторон. Представители общественности могут ознакомиться с докладами Комитета по выполнению с должным соблюдением конфиденциальности информации, касающейся работы, проводимой в рамках Комитета по выполнению. На сегодняшний день Комитетом по выполнению было проведено более 30 совещаний.

27. В рамках процедуры, касающейся несоблюдения, одна или несколько Сторон могут привести в действие процедуру в отношении несоблюдения другой Стороной соответствующих положений. Та или иная Сторона может также заявить о своей неспособности выполнять обязательства, предусмотренные Протоколом.

28. Секретариат выступает в качестве связующего звена между соответствующими Сторонами и используется для сбора надлежащей информации. Секретариат может обращать внимание Совещания Сторон на случаи возможного несоблюдения путем представления своих докладов и информировать об этом Комитет по выполнению.

29. Примерный перечень мер, которые могут быть приняты в случае несоблюдения, включает следующее: оказание помощи, в том числе помощи в сборе и представлении данных; предоставление технического содействия; передача технологии; оказание финансовой помощи; передача информации, подготовка кадров; вынесение предупреждений; и приостановление конкретных прав и привилегий, вытекающих из Протокола.

30. На каждом ежегодном Совещании Сторон проводится обзор хода выполнения всеми Сторонами своих обязательств, предусмотренных Протоколом, на основе информации, представленной каждой Стороной. Совещание Сторон принимает конкретные решения по тем Сторонам, осуществление которыми Протокола не соответствует его положениям. В решениях предусматриваются возможные меры, направленные на восстановление режима соблюдения; речь, например, идет о проводимом Комитетом по выполнению мониторинге и обзоре хода выполнения до тех пор, пока соответствующая Сторона не вернется в режим соблюдения; о представлении на рассмотрение Комитета по выполнению планов действий, включая контрольные целевые показатели соблюдения; вынесении предупреждений относительно принятия дальнейших мер в том случае, если Сторона не вернется в режим соблюдения; а также о других различных мерах.

31. Особое внимание на совещаниях Сторон уделяется вопросам несоблюдения, касающимся представления данных согласно требованиям, предусмотренным в различных статьях Протокола, поскольку эти данные служат основой для оценки соблюдения Протокола. Так, из самых последних, решения XIV/14-17 четырнадцатого Совещания Сторон все посвящены этому вопросу. Например, в решении XIV/17 конкретно оговаривается потенциальная возможность несоблюдения некоторых обязательств, поскольку ряд Сторон не представили требуемые данные.

Предполагается, что в отсутствие дополнительных разъяснений эти Стороны находятся в состоянии несоблюдения Протокола.

32. На каждом Совещании Сторон также проводится обзор вопросов взаимодействия между Исполнительным комитетом и Комитетом по выполнению.

В. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися по угрозе исчезновения (СИТЕС)

33. В пункте 3 статьи XI Конвенции предусматривается, что Конференция Сторон на всех своих совещаниях рассматривает ход осуществления Конвенции и в соответствии с возложенными на нее полномочиями, там где это необходимо, выносит рекомендации относительно повышения эффективности функционирования Конвенции. В соответствии со статьей XIII Конференция Сторон наделена полномочиями выносить любые рекомендации, которые она сочтет необходимыми в связи с утверждениями относительно неустойчивого характера торговли или неэффективного осуществления.

34. Постоянный комитет уполномочен Конференцией Сторон рассматривать вопрос о принятии мер, включая ограничение торговли, а также рекомендовать конкретные торговые санкции в период между проведением совещаний Конференции. Комитет по фауне и Комитет по флоре имеют право выносить рекомендации относительно принятия восстановительных мер в том случае, если торговля теми или иными видами чревата пагубными последствиями.

35. В соответствии со статьей XII Конвенции требуется, чтобы секретариат изучал доклады Сторон и запрашивал у них любую дополнительную информацию, которая необходима для обеспечения осуществления Конвенции. Он также обязан выносить рекомендации относительно реализации целей и положений Конвенции.

36. Существующий механизм соблюдения в рамках СИТЕС находится на этапе развития, и в его основе лежит подход, предусматривающий оказание позитивного влияния и содействия в интересах обеспечения соблюдения, при этом также предусмотрены отдельные элементы принудительного характера. В контексте СИТЕС используется целый ряд мер по исправлению положения для устранения случаев несоблюдения. Принимаемые меры носят консультативный, несудебный и неконфронтационный характер и предусматривают процедурные гарантии в отношении соответствующих Сторон. В центре внимания механизма обеспечения соблюдения - следующие предусмотренные в Конвенции обязательства: назначение административных органов и научных органов в странах, являющихся Сторонами (статья IX); торговля может осуществляться только после предварительной выдачи соответствующих разрешений или сертификатов (статьи III-VI); Стороны должны вести отчетность об осуществляемой торговле и готовить периодические доклады о реализации Конвенции (статья VIII); Стороны должны принимать соответствующие меры для обеспечения соблюдения положений Конвенции и запрещения торговли образцами в нарушение положений Конвенции (статья VIII); а также Стороны должны направлять свои ответы на полученные от секретариата сообщения, касающиеся информации о том, что на какой-либо вид, включенный в приложения I или II, отрицательно влияет торговля образцами такого вида (статья XIII). Вопросы соблюдения имеют также актуальное значение для Сторон в контексте выплаты взносов в Целевой фонд и в связи с экспортными квотами по перечисленным в рамках СИТЕС видам, - квотами, которые устанавливаются на основе Обзора значительных объемов торговли или на национальном уровне Сторонами, при этом, однако, в рамках Конвенции не предусматривается обязательство по установлению экспортных квот.

37. Для содействия соблюдению и предупреждению несоблюдения в рамках механизма СИТЕС проводится сбор, направление и обзор информации более или менее общего характера, речь, например, идет о ежегодных докладах и докладах, выпускаемых раз в два года, специальных докладах и об информации, подготавливаемой в ответ на поступающие запросы, что служит основным инструментом для сбора информации о соблюдении и конкретной оценке этих вопросов. Соблюдению способствует оказание консультативных услуг и содействия путем предоставления

Сторонам информации, технической и финансовой помощи, а также за счет передачи технологии, подготовки кадров и т.д. Сторонам может быть предложено проводить дополнительную самоотчетность и целенаправленный мониторинг. В случае необходимости может выноситься предупреждение неофициального характера.

38. Процесс установления факта несоблюдения инициируется в связи с имевшим место конкретным событием - это может быть несоблюдение той или иной Стороной установленного предельного срока или жалоба, которая подана одной или несколькими Сторонами, - и случай несоблюдения определяется после обзора представленной информации.

39. Меры по устранению несоблюдения предусматривают оказание консультативных услуг и содействия; вынесение официального предупреждения при непосредственном контакте с соответствующей Стороной; проведение проверки путем направления соответствующих миссий; уведомление общественности о факте несоблюдения; разработка плана действий по обеспечению соблюдения; а также приостановление прав и привилегий на основе рекомендаций относительно временного приостановления торговли, бойкотирования торговли отдельными видами и принятия других мер в области торговли. Торговые санкции главным образом применяются в отношении Сторон, которые не приняли соответствующее внутреннее законодательство. В некоторых случаях секретариату предоставляются значительные полномочия, включая определение того, выполняют ли государства свои обязательства надлежащим образом.

40. Для более оптимального решения вопросов, касающихся несоблюдения, Постоянный комитет СИТЕС на своем 45-м заседании в июне 2001 года поручил секретариату подготовить анализ целого комплекса правовых, технических и административных мер, которые могут быть приняты в интересах решения проблем несоблюдения положений Конвенции, а также резолюций и решений Конференции Сторон. На основе составленного секретариатом документа SC46 Doc.11.3 о возможных мерах по устранению несоблюдения и с учетом дискуссий, проведенных в ходе 46-го заседания Постоянного комитета в марте 2002 года, секретариат подготовил документ CoP12 Doc.26 для рассмотрения на двенадцатом совещании Конференции Сторон в ноябре 2002 года. По итогам обсуждения документа Конференция Сторон в решении 12.84 постановила, что секретариату следует разработать проект руководящих принципов, касающихся соблюдения Конвенции, для рассмотрения Постоянным комитетом на его 49-м заседании.

С. Картахенский протокол по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии (Картахенский протокол)

41. Статья 34 Картахенского протокола гласит следующее:

"Конференция Сторон, выступающая в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола, на своем первом совещании рассматривает и утверждает используемые в духе сотрудничества процедуры и организационные механизмы для содействия соблюдению положений настоящего Протокола и рассмотрению случаев несоблюдения. Такие процедуры и механизмы предусматривают положения относительно предоставления, в соответствующих случаях, консультативных услуг или помощи. Они используются независимо от процедур и механизмов урегулирования споров, установленных в соответствии со статьей 27 Конвенции, и применяются без ущерба для них".

42. Вопрос о соблюдении был рассмотрен Межправительственным комитетом по Картахенскому протоколу по биобезопасности (МККП) в ходе подготовки к вступлению Протокола в силу. На своем первом совещании в декабре 2000 года МККП предложил Сторонам Конвенции и правительствам направить Исполнительному секретарю на основе вопросника свои мнения относительно элементов и вариантов режима соблюдения в рамках Картахенского протокола¹. Совещание экспертов открытого состава по режиму соблюдения в рамках

¹ См. документ UNEP/CBD/ICCP/1/9, приложение I, пункт 4.5 повестки дня, пункт 1.

Картахенского протокола по биобезопасности было создано в сентябре 2001 года совместно со вторым совещанием МККП, на котором был рассмотрен доклад² с обобщением мнений, представленных Сторонами.

43. На основе проекта процедур и механизмов по обеспечению соблюдения, изложенного к приложению к докладу³ совещания экспертов открытого состава по режиму соблюдения, МККП на своем втором совещании разработал проект процедур и механизмов по обеспечению соблюдения в рамках Картахенского протокола по биобезопасности, который воспроизводится в приложении к его рекомендации 2/11⁴. В этом проекте остались ряд неурегулированных вопросов, и МККП в рекомендации 2/11 предложил Сторонам Конвенции и другим государствам представить свои мнения относительно заключенных в квадратные скобки частей проекта.

44. МККП на своем третьем совещании в апреле 2002 года дополнительно проработал текст процедур и механизмов по обеспечению соблюдения и постановил в своей рекомендации 3/2 направить проект текста⁵ Конференции Сторон, выступающей в качестве Совещания Сторон Протокола, для рассмотрения на ее первом совещании. Он также предложил Сторонам и правительствам представить свои мнения относительно положений проекта, по-прежнему заключенных в квадратные скобки.

45. Проект текста состоит из следующих разделов: I - "Цель, характер и основные принципы", согласно положениям которого процедуры и механизмы по обеспечению соблюдения носят простой и неконфронтационный характер и ориентированы на оказание содействия и на развитие сотрудничества; II - "Организационные механизмы", в котором учреждается Комитет по выполнению, а также определяются его численность, состав и характер функционирования; III - "Функции Комитета", согласно которым Комитет выявляет случаи несоблюдения, рассматривает представляемую ему информацию, оказывает консультативные услуги и помощь, проводит обзор общих вопросов соблюдения, а также принимает соответствующие меры или выносит рекомендации Конференции Сторон, выступающей в качестве Совещания Сторон Протокола; IV - "Процедуры", в соответствии с которым Комитет по выполнению обязан получать сообщения, а также устанавливаются процедуры, которые надлежит соблюдать после получения сообщений; V - "Информация и консультации", в котором устанавливаются условия и формы сбора информации, перечислены органы, имеющие право на представление информации, а также предусмотрены положения, дающие Комитету право запрашивать у экспертов консультативные услуги, а также обязывающие Комитет соблюдать конфиденциальность собранной информации; VI - "Меры по содействию соблюдению и решению вопросов несоблюдения"; и VII - "Обзор процедур и механизмов".

46. По тексту проекта заключенные в квадратные скобки элементы касаются ряда основных вопросов, в том числе в разделе I речь идет о том, должны ли процедуры и механизмы по обеспечению соблюдения применяться на основе принципа общей, но дифференцированной ответственности. В разделе II не было достигнуто договоренности по вопросу о сбалансированном представительстве стран импорта и экспорта в составе Комитета по выполнению, а также о том, должны ли члены Комитета выступать в своем личном качестве. Что касается процедур, изложенных в разделе IV проекта, сохранились различные мнения относительно того, могут ли сообщения направляться любой Стороной в отношении другой Стороны и может ли Конференция Сторон, выступающая в качестве Совещания Сторон Протокола, направлять сообщения Комитету по выполнению. В разделе V, посвященном информации и консультациям, в квадратных скобках

² UNEP/CBD/ICCP/2/13.

³ UNEP/CBD/ICCP/2/13/Add.1.

⁴ См. документ UNEP/CBD/ICCP/2/15, приложение I.

⁵ Приложения к рекомендации 3/2 (см. документ UNEP/CBD/ICCP/3/10, приложение).

по-прежнему фигурируют некоторые элементы в перечне источников, из которых Конференция Сторон может запрашивать, получать или рассматривать соответствующую информацию. И, наконец, в разделе VI не удалось выработать единого мнения относительно мер, которые Конференция Сторон, выступающая в качестве Совещания Сторон, может принимать для устранения случаев несоблюдения.

D. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Киотский протокол)

47. Статья 13 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, посвященная решению вопросов, касающихся осуществления, гласит следующее:

"Конференция Сторон на своей первой сессии рассматривает вопрос об организации многостороннего консультативного процесса, предоставляемого в распоряжение Сторон по их просьбе, для решения вопросов, касающихся осуществления Конвенции".

48. В соответствии со статьей 13 многосторонний консультативный процесс был разработан и утвержден Конференцией Сторон в ее решении 10/CP.4⁶ на ее четвертой сессии в ноябре 1998 года. Этот процесс должен осуществляться учрежденным в соответствии с тем же решением Постоянным многосторонним консультативным комитетом на несудебной, транспарентной и своевременной основе с ориентацией на обеспечение содействия и развитие сотрудничества с целью оказания Сторонам помощи в осуществлении Конвенции и предотвращения возникновения споров.

49. Статья 18 Киотского протокола гласит следующее:

"Конференция Сторон, действующая в качестве совещания Сторон настоящего Протокола, на своей первой сессии утверждает надлежащие и эффективные процедуры и механизмы для определения случаев несоблюдения положений настоящего Протокола и реагирования на такие случаи несоблюдения, в том числе путем разработки ориентировочного перечня последствий, принимая во внимание причину, вид, степень и частотность несоблюдения. Любые процедуры и механизмы согласно настоящей статье, влекущие за собой последствия, имеющие обязательный характер, принимаются путем внесения поправки в настоящий Протокол".

50. Процедуры и механизмы по обеспечению соблюдения были разработаны в ходе второй части шестой сессии Конференции Сторон в июле 2001 года, а на седьмой сессии в ноябре 2001 года эти процедуры и механизмы были окончательно проработаны и было принято решение направить их первому Совещанию Сторон Протокола⁷.

51. В проект структуры по обеспечению соблюдения Киотского протокола входит Комитет по соблюдению, состоящий из подразделения по стимулированию и подразделения по обеспечению соблюдения; оба подразделения насчитывают по десять членов, которые назначаются на основе ротации и с должным учетом принципа справедливого географического распределения. Помимо работы, проводимой Комитетом в рамках двух подразделений, он собирается на пленарные заседания и избирает свое бюро. Представления Комитету, касающиеся вопросов соблюдения, могут направляться любой Стороной в отношении себя или другой Стороны.

52. Подразделение по стимулированию отвечает за оказание консультативных услуг и содействия Сторонам в осуществлении Протокола и за поощрение соблюдения Сторонами своих обязательств с учетом принципа общей, но дифференцированной ответственности. Подразделение

⁶ См. документ FCCC/CP/1998/16/Add.1.

⁷ Решение 24/CP.7 и приложение (см. документ FCCC/CP/2001/13/Add.3).

по стимулированию также решает вопрос о применении предусмотренных "последствий" содействующего характера. Решения подразделения по стимулированию принимаются большинством в три четверти голосов.

53. В соответствии с возложенными на него функциями подразделение по обеспечению соблюдения устанавливает, находится ли та или иная Сторона, включенная в приложение I к Протоколу, в состоянии несоблюдения закрепленных обязательств. Это подразделение решает вопрос о целесообразности применения мер по внесению коррективов в соответствующие требования или применения установленных "последствий" для восстановления режима соблюдения. Возможные "последствия" включают такие меры, как объявление факта несоблюдения; анализ причин несоблюдения; разработка и осуществление различных планов или графиков, предназначенных для установления режима соблюдения; вычеты из установленных на последующие периоды количеств выбросов в случае превышения существующих установленных количеств; и приостановление права осуществлять передачи выбросов и участвовать в реализации операций на рынке выбросов. Для принятия решений подразделением по обеспечению соблюдения требуется двойное большинство голосов как Сторон, входящих в приложение I, так и Сторон, не включенных в это приложение. Стороны могут направлять Конференции Сторон апелляции в отношении решений, принятых подразделением по обеспечению соблюдения.

54. Осуществляемые подразделениями процедуры включают оценку информации, изложенной в докладах, которые представлены в рамках Протокола соответствующими Сторонами, Конференцией Сторон и другим подразделением. Информацию также могут представлять межправительственные и неправительственные организации. Как правило, информация передается гласности с учетом применимых ограничений, предназначенных для обеспечения конфиденциальности. В отношении соответствующих Сторон применяются необходимые процедурные гарантии.

55. Для подразделения по обеспечению соблюдения установлены дополнительные, более развернутые процедуры, предусматривающие конкретные временные рамки, - процедуры, в соответствии с которыми Стороны, в частности, имеют возможность направлять официальные письменные представления и обращаться с просьбой о проведении слушаний, на которых они могли бы изложить свои соображения и привести заключения экспертов. В случае несоблюдения целевых показателей по выбросам Стороны могут также подавать Конференции Сторон апелляции, если эти Стороны считают, что они были лишены возможности использовать соответствующие процедурные инструменты. Предусмотренная в работе подразделения по обеспечению соблюдения ускоренная процедура с более ограниченными временными рамками используется для решения вопросов, касающихся права участвовать в деятельности механизмов. Та или иная Сторона может либо через группу экспертов по обзору, либо напрямую обратиться к подразделению по обеспечению соблюдения с просьбой восстановить ее правомочность, если она считает, что соответствующая проблема ею решена и она вновь удовлетворяет необходимым критериям.

Е. Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБР ООН)

56. В статье 27 КБР ООН предусматривается, что Конференция Сторон рассматривает и принимает процедуры и организационные механизмы для решения вопросов, которые могут возникнуть в связи с осуществлением Конвенции.

57. После своей первой сессии Конференция Сторон включает в повестку дня пункт, касающийся процедур и организационных механизмов, предназначенных для решения вопросов, которые могут возникнуть в связи с осуществлением Конвенции. В своем решении 20/COP.3⁸

8

См. документ ICCD/COP(3)/20/Add.1.

Конференция Сторон на своей третьей сессии постановила созвать в ходе своей четвертой сессии специальную группу открытого состава экспертов для изучения и вынесения рекомендаций, касающихся, в частности, процедур, предназначенных для решения вопросов осуществления. В этом же решении Сторонам было предложено направить свои мнения о путях дальнейшего продвижения в урегулировании этого вопроса. Эти мнения были обобщены и представлены Конференции Сторон для рассмотрения на ее пятой сессии в октябре 2001 года, наряду с обзором прогресса, достигнутого в этой области в рамках других конвенций⁹.

58. На своей пятой сессии Конференция Сторон приняла решение 1/COP.5, озаглавленное "Дополнительные процедуры и институциональные механизмы для оказания содействия в рассмотрении хода осуществления Конвенции"¹⁰, в котором Конференция учредила Комитет по рассмотрению хода осуществления Конвенции (КРОК) в качестве вспомогательного органа Конференции Сторон и установила круг ведения этого Комитета. В решении также были предусмотрены мандат, функции, круг ведения и элементы оперативной деятельности Комитета, которые будут пересматриваться с учетом извлеченных уроков, и было предложено Сторонам представить свои предложения по критериям проведения пересмотра.

59. В состав Комитета входят представители всех Сторон Конвенции, и в его работе, которая проводится в духе гласности, участвуют также наблюдатели. В рамках своих основных задач Комитет проводит обзор хода осуществления Конвенции на основе представляемых Сторонами докладов; анализирует эффективность осуществления; выявляет наилучшие виды практики; определяет необходимые корректировки и задачи; а также намечает пути улучшения деятельности по осуществлению Конвенции в различных областях. Комитет наделен полномочиями выносить рекомендации Конференции Сторон. Для целей содействия в работе Комитета на секретариат возложены функции по сбору, обобщению, предварительному анализу и распространению соответствующей информации. Секретариат также составляет для Комитета сводный доклад.

60. Конференция Сторон на своей пятой сессии также приняла решение 21/COP.5, озаглавленное "Решение вопросов, касающихся осуществления, процедур арбитражного разбирательства и примирения"¹¹, в котором она постановила вновь созвать на своей шестой сессии Специальную группу экспертов открытого состава и предложила Сторонам направить свои мнения по этому вопросу.

F. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базельская конвенция)

61. Статья Базельской конвенции, посвященная вопросам проверки, гласит следующее:

"Любая Сторона, имеющая основание считать, что другая Сторона действует или действовала в нарушение своих обязательств по настоящей Конвенции, может информировать об этом секретариат, в этом случае она незамедлительно информирует непосредственно или через секретариат ту Сторону, которая подозревается в нарушении. Секретариат представляет Сторонам всю необходимую в этом случае информацию".

62. В ходе разработки процедур, о которых говорится в статье 19 и других статьях, содержащих конкретные положения, касающиеся мониторинга осуществления и соблюдения, а также предотвращения несоблюдения, после вступления Конвенции в силу Стороны поручили Правовой рабочей группе Конвенции разработать процедуры осуществления контроля за выполнением и соблюдением обязательств, предусмотренных в Конвенции. В решении V/16 Конференция Сторон

⁹ См. документ ICCD/COP(5)/8.

¹⁰ См. документ ICCD/COP(5)/11/Add.1.

¹¹ Там же.

на своем пятом совещании¹² просила Правовую рабочую группу подготовить проект решения для принятия Конференцией Сторон на ее шестом совещании в декабре 2002 года. Проект решения был подготовлен Правовой рабочей группой для ее четвертого совещания в январе 2002 года, и у Сторон и подписавших государств были запрошены соответствующие комментарии по этому проекту. Представленные мнения были обобщены секретариатом и вместе с проектом решения обсуждены Правовой рабочей группой на ее пятом совещании в мае 2002 года. Этот проект решения стал предметом дальнейшего обсуждения на межсессионном совещании, проведенном непосредственно до шестого совещания Конференции Сторон, и был представлен Конференции Сторон на ее шестом совещании¹³.

63. Согласно предусмотренным требованиям, механизм содействия осуществлению и соблюдению, круг ведения которого принят Конференцией Сторон на ее шестом совещании¹⁴, носит неконфронтационный, транспарентный, малозатратный и превентивный характер и является простым, гибким, не обязательным в юридическом плане и ориентированным на оказание Сторонам помощи в осуществлении положений Базельской конвенции¹⁵. Для административного управления деятельностью этого механизма был учрежден Комитет в составе 15 членов. Состав Комитета определяется на основе ротации. Сообщения могут направляться Комитету, в частности, Сторонами, находящимися в состоянии несоблюдения. Совещания, на которых рассматриваются конкретные сообщения, как правило, должны быть закрытыми для других Сторон или представителей общественности.

64. В соответствии с процедурой содействия, установленной в рамках механизма содействия осуществлению и соблюдению, предусматривается предоставление Комитетом консультативных услуг, рекомендаций необязательного характера, а также информации. Могут быть также приняты дополнительные меры, которые предполагают использование следующих двух альтернативных вариантов, определяемых Конференцией Сторон по рекомендации Комитета: оказание дальнейшей поддержки, особенно в том, что касается технической помощи, создания потенциала и доступа к финансовым ресурсам; или направление заявления, содержащего предупреждение, и предоставление консультативных услуг, что помогло бы Сторонам вернуться в режим соблюдения и способствовало бы сотрудничеству между Сторонами.

65. Комитет обязан проводить обзор общих вопросов соблюдения и осуществления согласно инструкциям Конференции Сторон. Как предусмотрено в разделе, посвященном консультациям и информации, Комитет при выполнении своих функций может запрашивать у Сторон информацию по общим вопросам соблюдения и осуществления; консультироваться с другими органами; проводить с согласия Сторон сбор информации на их территории; проводить консультации с секретариатом; и рассматривать национальные доклады, представленные в соответствии с Конвенцией.

66. Комитет должен отчитываться перед Конференцией Сторон о проделанной им работе. Он также должен прилагать все усилия для достижения согласия по всем вопросам существа на основе консенсуса. Если это оказывается невозможным, в докладе и рекомендациях должны быть отражены мнения всех членов Комитета. В качестве последней меры решения должны приниматься большинством в две трети членов, присутствующих и участвующих в голосовании, или большинством в восемь членов в зависимости от того, что больше. Десять членов Комитета образуют кворум. Комитет, любая Страна или другие субъекты, участвующие в его обсуждениях, обеспечивают конфиденциальность информации, полученной ими в конфиденциальном порядке.

¹² См. документ UNEP/CHW.5/29, приложение I.

¹³ См. документ UNEP/CHW.6/9.

¹⁴ Решение VI/12, добавление (см. документ UNEP/CHW.6/40, приложение).

¹⁵ Там же, пункт 2.

G. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)

67. Статья 15 (Рассмотрение соблюдения) Орхусской конвенции гласит следующее:

"Совещание Сторон определяет на основе консенсуса факультативные меры неконфронтационного, несудебного и консультативного характера для рассмотрения соблюдения положений настоящей Конвенции. Эти меры обеспечивают надлежащее участие общественности и могут включать возможность рассмотрения сообщений представителей общественности по вопросам, относящимся к настоящей Конвенции".

68. На первом совещании подписавших Конвенцию государств была создана¹⁶ целевая группа по механизмам обеспечения соблюдения для подготовки проекта элементов механизмов по соблюдению в интересах содействия дальнейшему обсуждению этого вопроса. На своем втором совещании подписавшие государства постановили¹⁷ учредить межправительственную рабочую группу открытого состава для подготовки проекта текста решения для первого Совещания Сторон. Рабочая группа провела в 2001 году два совещания и подготовила проект решения¹⁸ о рассмотрении соблюдения для первого Совещания Сторон.

69. Состоявшееся в октябре 2002 года первое Совещание Сторон приняло¹⁹ проект решения в качестве решения I/7 о рассмотрении соблюдения положений Конвенции. В этом решении Стороны учредили Комитет по вопросам соблюдения и приняли набор правил, касающихся структуры и функций Комитета по вопросам соблюдения, а также процедур рассмотрения аспектов соблюдения, которые изложены в приложении к этому решению. В соответствии с возложенными на него функциями Комитет (глава III приложения) рассматривает представления Сторон относительно фактов несоблюдения, допущенных ими самими или другими Сторонами (глава IV), обращения о возможных случаях несоблюдения, направляемые секретариатом на основе докладов, представленных Сторонами в соответствии с требованиями Конвенции (глава V), а также сообщения, представляемые общественностью с соблюдением установленных условий (глава VI). Стороны в течение периода, не превышающего четырех лет, могут отказаться от использования механизма для рассмотрения сообщений, направляемых представителями общественности. Комитет также подготавливает для Совещания Сторон доклады о соблюдении положений Конвенции (глава X). Его функции также предусматривают принятие мер по контролю, оценке и содействию соблюдению предусмотренных в Конвенции требований, касающихся отчетности (глава III), а также вынесение по необходимости соответствующих рекомендаций. Для выполнения возложенных на него функций Комитет проводит сбор информации (глава VII) с должным соблюдением конфиденциальности собранной информации (глава VIII).

70. В соответствии с положениями главы XII Совещание Сторон может после рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета по вопросам соблюдения решить вопрос о принятии одной или нескольких из следующих мер: оказание консультативных услуг и помощи; вынесение рекомендаций соответствующей Стороне; обращение к соответствующей Стороне с просьбой представить стратегию действий по обеспечению соблюдения Конвенции с изложением сроков достижения цели соблюдения; направление соответствующей Стороне рекомендации относительно конкретных мер по решению вопроса, затронутого в сообщении, направленном представителем общественности; заявление о факте несоблюдения; вынесение предупреждения;

¹⁶ См. документ CEP/WG.5/1999/2, пункт 49.

¹⁷ См. документ CEP/WG.5/2000/2, пункт 22.

¹⁸ См. документ MP.PP/2002/9.

¹⁹ См. документ ECE/MP.PP/2, пункт 47.

приостановление прав и привилегий, вытекающих из Конвенции; и/или принятие любых других мер неконфронтационного и несудебного порядка, имеющих консультативный характер.

71. На первом Совещании Сторон был избран состав первого Комитета по вопросам соблюдения²⁰, который провел свое первое совещание в марте 2003 года.

Н. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (ТЗВБР)

72. В своем решении 1997/2²¹ Исполнительный орган Конвенции ТЗВБР учредил Комитет по осуществлению для рассмотрения вопросов соблюдения Сторонами своих обязательств, предусмотренных в протоколах к Конвенции.

73. Комитет по осуществлению постановил, что все его решения будут приниматься консенсусом²². Комитет принимает свои решения на основе обзора информации, представляемой в соответствии с процедурой отчетности, предусмотренной в рамках Конвенции. Комитет также работал над подготовкой вопросника для его использования Сторонами при составлении докладов об их стратегиях и политике в области борьбы с загрязнением воздуха, а также проводил консультации с экспертами по оценке качества данных о выбросах, содержащихся в национальных докладах.

74. Комитет рассматривает вопросы соблюдения положений протоколов к Конвенции и представляет Исполнительному органу свои рекомендации. Он проводит обзор того, как Стороны выполняют свои обязательства по отчетности, и подготавливает оценки положения дел с соблюдением различных протоколов для рассмотрения Исполнительным органом.

75. Исполнительный орган рассматривает случаи несоблюдения протоколов. В решениях главным образом выражается обеспокоенность в связи с фактами несоблюдения и ставятся конкретные задачи по представлению информации, с тем чтобы можно было бы провести оценку процесса возвращения в режим соблюдения. Исполнительный орган также принимает соответствующие решения в случае несоблюдения обязательств по отчетности и обращается к Сторонам с просьбой исправить создавшееся положение в конкретные предельные сроки.

III. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЮНЕП, КАСАЮЩИЕСЯ СОБЛЮДЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

76. Руководящие принципы ЮНЕП, касающиеся соблюдения и обеспечения выполнения многосторонних природоохранных соглашений²³, были приняты Советом управляющих ЮНЕП на его седьмой специальной сессии в решении SS.VII/4. В контексте руководящих принципов, касающихся усиления соблюдения многосторонних природоохранных соглашений, "соблюдение" определяется как выполнение договаривающимися сторонами своих обязательств, вытекающих из многостороннего природоохранных соглашения и любых поправок к нему.

77. В части 4, озаглавленной "Соображения, касающиеся соблюдения в контексте многосторонних природоохранных соглашений", раздела D главы I - руководящие принципы, касающиеся усиления соблюдения многосторонних природоохранных соглашений, - руководящими принципами предусматривается, что компетентный орган многостороннего природоохранных соглашения мог бы в случае наделения его соответствующими полномочиями регулярно проводить обзор общих вопросов выполнения обязательств, предусмотренных в рамках

²⁰ См. документ ECE/MP.PP/2, пункты 48-50.

²¹ См. документ ECE/EB.AIR/53, приложение III.

²² EB.AIR/1998/4, пункт 6.

²³ UNEP(DEPI)MEAs/WG.1/3 и Согг.1, приложение II.

многостороннего природоохранного соглашения, и анализировать конкретные трудности с соблюдением. В рамках подходов к усилению соблюдения могут учитываться такие соображения, как четкое определение обязательств; разработка национальных планов по осуществлению; обеспечение отчетности, мониторинга и проверки. В рамках механизмов по вопросам несоблюдения учитывается важность того, чтобы положения и механизмы по обеспечению соблюдения согласовывались с конкретными обязательствами, предусмотренными в многостороннем соглашении. При разработке механизмов по вопросам несоблюдения Стороны могут рассмотреть возможность создания органа, например комитета по соблюдению. Механизмы по вопросам несоблюдения могли бы использоваться в качестве инструмента для выявления на ранней стадии возможных случаев несоблюдения и причин возникновения такого несоблюдения, а также для выработки соответствующих ответных мер. Механизмы по вопросам несоблюдения могут носить неконфронтационный характер и предусматривать для всех заинтересованных сторон соответствующие процедурные гарантии. Вопрос об окончательном установлении факта несоблюдения той или иной Стороной какого-либо соглашения может быть решен Конференцией Сторон соответствующего соглашения или другим предусмотренным соглашением органом, если ему будут даны на это полномочия Конференцией Сторон.
