



---

КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН

Третья сессия

Ресифи, 15-26 ноября 1999 года

Пункт 13 b) предварительной повестки дня

**НЕУРЕГУЛИРОВАННЫЕ ВОПРОСЫ**

**РАССМОТРЕНИЕ ПРОЦЕДУР И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ПО  
РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ, В СООТВЕТСТВИИ СО  
СТАТЬЕЙ 27 КОНВЕНЦИИ В ЦЕЛЯХ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ О ТОМ, КАКИМ  
ОБРАЗОМ ПРОВОДИТЬ ЭТУ РАБОТУ В ДАЛЬНЕЙШЕМ**

Записка секретариата

1. На своей второй сессии Конференция Сторон постановила своим решением 2/COP.2 включить в повестку дня своей третьей сессии такой пункт, как рассмотрение процедур и институциональных механизмов по решению вопросов, касающихся осуществления, в соответствии со статьей 27 Конвенции. Своим решением 22/COP.2 Конференция Сторон постановила также продолжить рассмотрение этого вопроса на третьей сессии Конференции Сторон в свете прогресса переговоров по этим же вопросам в рамках других соответствующих природоохранных конвенций с целью определения того, каким образом обеспечить дальнейшее продвижение в этом направлении.
2. В настоящей записке воспроизводится часть первая документа ICCD/COP(2)/10 с целью облегчения дискуссии по этим пунктам повестки дня.

## РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ В ОТНОШЕНИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

### I. ВСТУПЛЕНИЕ

1. На своей восьмой сессии Межправительственный комитет по ведению переговоров для разработки международной конвенции по борьбе с опустыниванием (МКПО) рассмотрел вопрос о процедурах решения вопросов в отношении осуществления, опираясь на документ А/АС.241/50. Этот документ был подготовлен секретариатом в ответ на просьбу МКПО в соответствии с пунктом 5 его резолюции 6/1 "Организация и программа работы на промежуточный период" (А/50/74, добавление II).
2. На той же сессии МКПО своим решением 8/10 отложил дальнейшее рассмотрение этого вопроса до первой сессии Конференции сторон (КС) Конвенции по борьбе с опустыниванием (КБО) (А/51/76). Впоследствии подпунктом 3 b) решения 9/COP.1 КС постановила включить в повестку дня своей второй и, при необходимости, третьей сессии вопрос о процедурах и институциональных механизмах для урегулирования вопросов, которые могут возникнуть в связи с осуществлением Конвенции (ICCD/COP(1)/11/Add.1).
3. В настоящей записке содержится информация, которая дополняет документ А/АС.241/50. В частности, в ней приводится обновленная информация в отношении уместных прецедентов, перечисленных в этом документе, а также информация о новых моментах. Предварительный перечень возможных вопросов, содержащийся в разделе III документа А/АС.241/50, остается в силе. Справочная информация совместно с перечнем предварительных вопросов должны помочь КС в прениях, касающихся формулирования процедур и механизмов, требующихся в целях статьи 27 КБО, не пытаясь при этом предрешить процедуры "урегулирования вопросов".

### II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

4. В статье 27 Конвенции предусматривается, что:  

"Конференция Сторон рассматривает и принимает процедуры и институциональные механизмы для решения вопросов, которые могут возникать в отношении осуществления Конвенции".
5. Положения такого рода обычно считаются относительно новыми в природоохранных конвенциях. Они представляют собой попытку упредить или избежать конфронтацию, которая может повлечь за собой применение более формализованных процедур урегулирования споров. Они, как считается, особенно хорошо подходят для глобальных природоохранных режимов, когда многие Стороны в равной мере заинтересованы в эффективном осуществлении целей Конвенции.

6. Упредительный и неконфронтационный подход становится практикой в некоторых новых природоохранных договорах, особенно в тех случаях, когда несоблюдение их положений проистекает из-за отсутствия средств или оплошности. Поскольку процедуры урегулирования этих вопросов остаются в юрисдикции договорного руководящего органа, они обычно считаются тем средством, которое позволяет Сторонам конвенции совместно и конструктивно обсуждать ее осуществление с целью нахождения приемлемых решений.

### III. УМЕСТНЫЕ ПРЕЦЕДЕНТЫ

7. К числу наиболее уместных прецедентов, касающихся статьи 27 КБО, относятся Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреальский протокол); Протокол относительно дальнейшего сокращения выбросов серы 1994 года (Второй протокол по сере) к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (КТЗВ), а также статья 13 Рамочной конвенции об изменении климата Организации Объединенных Наций (РКИК).

8. Хотя некоторые существующие прецеденты обеспечивают определенную правовую основу для выполнения положений статьи 27 КБО, к ним следует подходить с некоторой осторожностью. Баланс обязательств различен в различных договорах. Следовательно, процедуры и институциональные механизмы должны учитывать особенности конкретных договоров. Исходя из этого, к соответствующим прецедентам следует подходить с учетом вышесказанного.

9. Полная процедура контроля за невыполнением обязательств по Монреальскому протоколу была создана решением IV/5 на четвертом совещании Сторон Протокола (UNEP/OzL.Pro.4/15). В настоящее время эта процедура пересматривается Специальной рабочей группой юридических и технических экспертов по вопросам невыполнения обязательств 1/, созданной в сентябре 1997 года решением IX/35 Сторон Протокола (UNEP/OzL.Pro.9/12). Ко времени созыва Конференции Сторон КБО в Дакаре Специальная рабочая группа представит свой окончательный доклад десятому совещанию Сторон и станут ясными решения, принятые в свете вариантов, изложенных в сноске 1 ниже.

---

1/ Специальная группа провела свои заседания в июле 1998 года и постановила подготовить проект решения для рассмотрения Сторонами Монреальского протокола. Для Группы были подготовлены три варианта: а) перечень поправок к тексту процедур контроля за невыполнением обязательств; б) проблемы, отраженные в решении по форме комментариев, руководящих принципов или толкования; в) сочетание первых двух вариантов (см. документ UNEP/OzL.Pro.9/WG.1/17/3).

10. Решение 1997/2 Исполнительного органа Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния призывает Стороны Второго протокола по сере применять новую процедуру контроля за соблюдением положений Протокола, изложенную в приложении к нему 2/. Фактически следствием решения 1997/2 стало применение новой процедуры контроля за соблюдением положений ко всем протоколам этой Конвенции. Но в настоящей записке в иллюстративных целях упоминается только Второй протокол по сере.

11. Что же касается Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК), то ее статьей 13 предусматривается, что Конференция Сторон РКИК на своей первой сессии рассматривает "вопрос об организации многостороннего консультативного процесса, предоставляемого в распоряжение Сторон по их просьбе, для решения вопросов, касающихся осуществления Конвенции".

12. Исходя из этого, Конференция Сторон РКИК создала на своей первой сессии Специальную рабочую группу технических и юридических экспертов открытого состава для "изучения всех вопросов, касающихся организации многостороннего консультативного процесса и его структуры" (FCCC/CP/1995/7/Add.1, решение 20/CP.1). В докладе о работе последнего совещания Специальной группы по статье 13 (июнь 1998 года) указывается, что существует согласие в отношении таких ключевых вопросов, как цель, характер и результаты многостороннего консультативного процесса (МКП), а также относительно создания постоянного Многостороннего консультативного комитета, представляющего доклады Конференции Сторон РКИК (FCCC/AG13/1998/2).

13. Как и в случае Монреальского протокола, четвертая сессия Конференции Сторон РКИК рассмотрит ко времени созыва Конференции Сторон МКПО в Дакаре окончательный доклад Специальной группы по статье 13 и решит, следует ли принять, изменить или отклонить его.

14. Следует прежде всего иметь в виду, что Стороны Монреальского протокола, Второго протокола по сере и РКИК решили, что их соответствующие процедуры "решения вопросов" будут без ущерба применяться к положениям процедур урегулирования споров, которые уже существуют в конкретных договорах.

15. В нижеследующих разделах А и В приводится обновленная информация, касающаяся а) процедурных аспектов и б) смежных институциональных аспектов соответствующих режимов.

#### А. Процедурные аспекты прецедентов

16. Процедурные аспекты механизмов решения вопросов, предусмотренных статьей 27 КБО, могут относиться к таким вопросам существа, как: принципы, регулирующие осуществление, т.е. цели и характер механизма; полномочия, которыми наделяется институциональный механизм; кто может приводить в действие процедуру; и результаты процедуры.

##### Цели

17. Цель процедуры, содержащейся в Монреальском протоколе, состоит в том, чтобы обеспечивать полюбовное решение спорного вопроса, исходя из соблюдения положений Протокола. Система, предусмотренная во Втором протоколе по сере, предусматривает такие совместные меры, как оказание помощи Сторонам в деле соблюдения положений Протокола. Цель МКП, предусмотренного в РКИК, состоит в том, чтобы решать вопросы, касающиеся осуществления РКИК, с помощью консультаций для оказания помощи Сторонам в преодолении трудностей, встречаемых ими в ходе осуществления Конвенции, содействовать пониманию задач РКИК и предупреждать возникновение споров.

##### Характер

18. Основными принципами режима контроля за несоблюдением положений Монреальского протокола являются избежание сложностей, избежание конфронтации, транспарентность и передача принятия решений Советанию Сторон. Аналогичные принципы можно найти также и в режимах Второго протокола по сере и РКИК. В РКИК указывается, что МКП носит факультативный, взаимный, неконфронтационный, транспарентный, своевременный и несудебный характер.

##### Мандат/функции

19. Комитет по осуществлению Монреальского протокола (КОМП) рассматривает вопросы, касающиеся несоблюдения положений Протокола, стремясь найти полюбовное решение. Подобным образом функции Комитета по осуществлению Второго протокола по сере включают периодическое рассмотрение соблюдения Сторонами требований в отношении отчетности и изучение любых переданных ему сообщений с целью нахождения конструктивного решения.

20. Что же касается постоянного Многостороннего консультативного комитета РКИК, то его мандат включает рассмотрение вопросов, касающихся осуществления Протокола путем:

- а) выяснения и решения вопросов;
- б) консультирования по вопросам получения технических и финансовых ресурсов для разрешения этих трудностей; и
- с) консультирование по вопросам сбора и распространения информации.

#### Требование о применении процедур

21. Монреальский протокол и Второй протокол по сере имеют почти идентичные положения, касающиеся требования о применении процедур. Согласно первому режиму, применение процедур могут требовать одна или несколько Сторон в отношении соблюдения положений Протокола другой Стороной; Сторона – в отношении своей собственной неспособности в полной мере выполнять эти положения несмотря на свои наилучшие добросовестные усилия; и секретариат – в отношении подготовки докладов в соответствии с Протоколом и любой другой информации, касающейся соблюдения положений Протокола.

22. Вместе с тем роль секретариата Второго протокола по сере шире, чем роль секретариата Монреальского протокола. Он не ограничивается представлением информации и правомочен сообщать о случаях возможного несоблюдения положений Протокола. Если при изучении докладов, представленных Сторонами, становится очевидным, что какая-либо Сторона, возможно, не выполняет своих обязательств, секретариат может запросить дополнительную информацию на этот счет и может об этом доложить Комитету по соблюдению Протокола в случае, если не удастся решить этот вопрос посредством административных мер и дипломатических контактов.

23. Что же касается МКП РКИК, то предполагается, что этот процесс может быть начат: а) Стороной в отношении ее собственного соблюдения; б) группой Сторон в отношении их собственного соблюдения; с) Стороной или группой Сторон; и/или д) КС РКИК.

#### Прочие полномочия

24. При необходимости КОМП правомочен просить через посредство секретариата представить более подробную информацию по рассматриваемым им вопросам. Он также правомочен собирать информацию на территории той или иной Стороны, но только "по приглашению соответствующей Стороны". Комитет по осуществлению второго Протокола по сере обладает аналогичными полномочиями.

25. КС 1 РКИК предусмотрела, в частности, мандат для проведения углубленного рассмотрения национальных докладов Сторон, включенных в Приложение I к Конвенции 3/. Эта КС также согласилась с возможностью посещения национальной территории Сторон, указанных в Приложении I к Конвенции, почти все из которых направили приглашения на этот счет 4/.

26. Опыт показал, что углубленное рассмотрение доклада, включая посещение стран, проводилось факультативным и неконфронтационным образом 5/. Все они выполняются экспертами развитых стран, стран с переходной экономикой и развивающихся стран. Секретариаты ряда межправительственных организаций также предоставляли экспертов. Предстоит еще выяснить, как углубленные рассмотрения будут увязываться со статьей 13 РКИК.

#### Результаты

27. КОМП направляет доклад Совещанию Сторон Монреальского протокола, включая любые рекомендации, которые он считает уместными. Комитет по осуществлению Второго протокола по сере также докладывает Сторонам Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния о своей деятельности на ежегодных сессиях и вносит такие рекомендации, которые он считает уместными, в том что касается соблюдения положений Протокола. И в этом случае результатом многостороннего консультативного процесса в рамках РКИК, как предполагается, станет доклад, который постоянный Комитет представляет КС совместно с замечаниями соответствующих Сторон относительно выводов и рекомендаций, содержащихся в докладе.

#### В. Соответствующие институциональные аспекты прецедентов

28. Вопросы, касающиеся институциональных аспектов механизмов "решения вопроса", включают вопрос о составе такого механизма и регулярности заседаний.

---

3/ FCCC/CP/1995/7/Add.1, решение 2/CP.1, пункт 2.

4/ См. Jo Elizabeth Butler, "The establishment of a dispute resolution/non-compliance mechanism in the Climate Change Convention", Американское общество международного права, материалы девяносто первой ежегодной сессии, Вашингтон, округ Колумбия (9-12 апреля 1997 года).

5/ Там же.

#### Состав

29. Комитет по осуществлению Монреальского протокола состоит из десяти членов, а аналогичный комитет Второго протокола по сере – из восьми членов. Помимо этого аспекта, оба режима сравнимы в том, что касается их состава. Члены комитетов по соблюдению как Монреальского протокола, так и Второго протокола по сере избираются Сторонами обеих протоколов на основе справедливого географического представительства.

30. Члены этих комитетов избираются на двухлетний срок и могут переизбираться лишь на один последующий срок. Чтобы обеспечить определенную преемственность в работе этих комитетов, ежегодно переизбирается только половина членов. Кроме того, эти комитеты избирают своих председателей и заместителей председателя на одногодичный срок. В РКИК вопрос о составе постоянного комитета, который предлагается создать в соответствии со статьей 13, остается пока еще не решенным.

#### Регулярность заседаний

31. КОМП проводит свои заседания не менее одного раза в два года, если он не принимает иного решения, а его заседания организуются секретариатом. Комитет по осуществлению Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния проводит ежегодно две сессии, если он не принимает иного решения. Однако постоянный комитет, который предполагается создать в соответствии со статьей 13 РКИК, будет предположительно заседать по крайней мере ежегодно и когда это практически возможно в ходе сессий КС или ее вспомогательных органов.

#### IV. НОВЫЕ МОМЕНТЫ

32. В области решения вопросов возникают также и некоторые другие возможные соответствующие прецеденты. Прежде всего следует назвать Киотский протокол к РКИК. Этот Протокол был принят КС РКИК 11 декабря 1997 года. Согласно статье 18 Киотского протокола КС РКИК, действующая как совещание Сторон Протокола, утверждает на своей первой сессии соответствующие и эффективные процедуры и механизмы для определения рассмотрения случаев несоблюдения положений Протокола, в том числе путем разработки ориентировочного перечня последствий, учитывая при этом причину, вид, степень и частотность несоблюдения.

33. Одновременно статья 16 Киотского протокола позволяет КС РКИК, действующей как совещание Сторон Протокола, рассматривать и изменять в надлежащих случаях применение МКП, указанного в статье 13 РКИК. Любой МКП, который может применяться в рамках Киотского протокола, должен действовать без ущерба для процедур и механизмов, учрежденных в соответствии со статьей 18 этого Протокола.



34. Предстоит еще выяснить, как процедуры и механизмы, которые будут учреждены в соответствии с Киотским протоколом, будут сочетаться с тем, что создается в соответствии со статьей 13 РКИК. Любое изменение в применении МКП, упомянутого в статье 13, в целях Киотского протокола может оказать воздействие на другие процессы, основанные на положениях этой статьи. Кроме того, положения КБО могут, возможно, совпадать с положениями Киотского протокола, учитывая охват и широту КБО.

35. Статья 3 КБО предполагает такой подход к осуществлению ее положений, который основан на международной солидарности и партнерстве. Если КС решит, что механизмы и процедуры, упомянутые в статье 27, должны отражать такой подход, то, возможно, было бы целесообразным принять во внимание понятия о равном участии, содержащееся в статье 15 Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Конвенция об участии общественности).

36. Конвенция об участии общественности была принята Конференцией "Окружающая среда для Европы", состоявшейся 23–25 июня 1998 года. При рассмотрении вопроса о возможной уместности этой Конвенции следует иметь в виду, что она относится к ограниченному географическому району и еще не вступила в силу. Статьей 15 этой Конвенции предусматривается, что Совещание Сторон определяет на основе консенсуса факультативные меры неконфронтационного, несудебного и консультативного характера для рассмотрения вопросов о соблюдении положений Конвенции. Эти меры обеспечивают надлежащее участие общественности и могут включать возможность рассмотрения сообщений представителей общественности по вопросам, относящимся к этой Конвенции.

37. Другим примером является статья 17 Конвенции о применении процедуры предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле. Эта Конвенция была принята и открыта для подписания в Роттердаме 10–11 сентября 1998 года. Конвенцией о предварительном обоснованном согласии также предусматривается разработка процедуры рассмотрения вопросов, связанных с несоблюдением ее положений. Согласно ее статье 17 руководящий орган Конвенции должен, как только это станет практически возможным, разработать и утвердить процедуры и институциональные механизмы для определения случаев несоблюдения положений Конвенции и воздействия на Стороны, которые ее не соблюдают.

#### v. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

38. В свете вышесказанного КС КБО, возможно, пожелает с помощью рабочей группы или иного механизма по своему выбору рассмотреть ряд предварительных вопросов, в частности:

а) В чем заключается взаимосвязь между процедурами и институциональными механизмами, учреждаемыми в соответствии со статьей 27, и обзором осуществления, проводимым КС согласно статье 22, а также соответствующими положениями, касающимися представления информации согласно статье 26?

б) В чем заключается взаимосвязь между процедурами и институциональными механизмами, предусматриваемыми статьей 27, и процедурами урегулирования споров, предусматриваемыми в статье 28? Являются ли они взаимоисключающими, т.е. должно ли обращение к процедурам, предусмотренным в какой-либо одной статье, исключать обращение к любым процедурам, предусмотренным в другой статье?

в) Вопросы какого типа могут подниматься в рамках процедур и институциональных механизмов, предусмотренных статьей 27?

г) Какие принципы должны регулировать процедуры и институциональные механизмы, предусмотренные в статье 27? Достаточно ли, чтобы они были простыми, транспарентными, факультативными и неконфронтационными по своему характеру?

д) Каков должен быть точный характер и состав институциональных механизмов, предусматриваемых статьей 27? Должны ли членский состав и участие в них ограничиваться представителями Сторон или же в них должны также участвовать юридические, экономические, социальные и технические эксперты, назначаемые на личной основе?

е) Кто может требовать применение положений статьи 27? Иными словами, могут ли это делать иные субъекты, чем Стороны, например, межправительственные организации, неправительственные организации, секретариат, вспомогательные органы КБО?

ж) Должны ли процедуры и механизмы быть гласными и иметь открытый состав или же закрытыми? Какова должна быть степень транспарентности и гибкости?

з) Когда и при каких условиях какая-либо Сторона может приводить в действие применение процедур и институциональных механизмов, предусмотренных в статье 27?

и) Каковы временные рамки применения таких процедур и механизмов с начального и до конечного момента их осуществления?

к) С помощью каких методов будет обеспечено завершение осуществления таких процедур и механизмов? Каков будет характер их различных фаз?

л) В чем будут заключаться правовые последствия, в случае наличия таковых, процесса завершения осуществления таких процедур и механизмов?

м) Какие меры следует принять для одобрения процедур и институциональных механизмов?

## VI. ГРАФИК ПРИНЯТИЯ МЕР

39. Учитывая подпункт б) пункта 3 решения 9/COP.1, упомянутого выше в пункте 2, КС, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, как наилучшим образом включить проблему "решения вопросов" в программу своей будущей работы. Возможные подходы к предварительным вопросам, изложенным в разделе IV, могли бы включать следующие варианты:

а) Просить членов КС сообщить в письменном виде в секретариат свое мнение к согласованной дате и предложить секретариату обобщить эти мнения для обсуждения на будущих сессиях КС.

б) Учредить специальный комитет экспертов по правовым вопросам с целью рассмотрения этой проблемы и представления к согласованному сроку соответствующего доклада.

с) Сочетать варианты а) и б).

-----