



Конвенция о биологическом разнообразии

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICNP/1/6/Rev.1
9 June 2011

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

СПЕЦИАЛЬНЫЙ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ
КОМИТЕТ ОТКРЫТОГО СОСТАВА ПО
НАГОЙСКОМУ ПРОТОКОЛУ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ДОСТУПА К ГЕНЕТИЧЕСКИМ РЕСУРСАМ И
СОВМЕСТНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НА
СПРАВЕДЛИВОЙ И РАВНОЙ ОСНОВЕ ВЫГОД
ОТ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

Первое совещание

Монреаль, 5-10 июня 2011 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

СОВМЕСТНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЛЯ СТИМУЛИРОВАНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ ПРОТОКОЛА И РЕАГИРОВАНИЯ НА СЛУЧАИ НЕСОБЛЮДЕНИЯ

Записка Исполнительного секретаря

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Конференция Сторон на своем 10-м совещании в октябре 2010 года поручила Межправительственному комитету по Нагойскому протоколу (МКНП) изучить на своем первом совещании совместные процедуры и организационные механизмы для стимулирования соблюдения Протокола и реагирования на случаи несоблюдения, включая процедуры и механизмы оказания в соответствующих случаях консультативных услуг или помощи (пункт 4 раздела А приложения II к решению X/1).

2. В разосланных уведомлениях 2010-216 и 2010-217 (SCBD/ABS/VN/SG/74553) от декабря 2010 года Сторонам, международным организациям, коренным и местным общинам и соответствующим субъектам деятельности было предложено представить мнения о совместных процедурах и организационных механизмах для стимулирования соблюдения Протокола и реагирования на случаи несоблюдения, включая процедуры и механизмы оказания консультативных услуг или помощи.

3. По состоянию на 1 апреля 2011 года мнения по данному вопросу представили следующие Стороны: Аргентина, Австралия, Европейский Союз, Нигерия, Того, Шри-Ланка и Эквадор. Дополнительные мнения были получены от: Немецкого научно-исследовательского общества,

* UNEP/CBD/ICNP/1/1.

/...

Всемирной организации интеллектуальной собственности, Сети амазонского сотрудничества, Ассамблеи первых народов и был также представлен общий материал Приатлантическим советом коренных народов и Экологической организацией IKANAWTIKET, в состав которой входят Совет коренных народов Новой Шотландии, Совет коренных народов Острова Принца Эдуарда, Совет коренных народов Нью-Брансвика и Конгресс коренных народов. Данные материалы размещены по адресу: <https://www.cbd.int/icnp1/submissions/>.

4. Настоящий документ подготовлен в целях оказания содействия Межправительственному комитету в изучении данных вопросов. В представленной информации учтен общий обзор процедур и механизмов обеспечения соблюдения в рамках других многосторонних экологических соглашений, совместно с которым ее следует рассматривать (UNEP/CBD/ICNP/1/INF/1). В разделе II представлена концепция соблюдения, а также процедуры и механизмы обеспечения соблюдения в рамках статьи 30 Нагойского протокола. В разделе III излагаются элементы и варианты процедур и механизмов обеспечения соблюдения в рамках Нагойского протокола, разработанные с учетом опыта других форумов. В разделе IV предлагаются варианты дальнейшего направления работы Межправительственного комитета по данному вопросу.

II. ВВЕДЕНИЕ

5. В статье 30 Нагойского протокола регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии (Нагойский протокол) заявлено, что Конференция Сторон, выступающая в качестве Совещания Сторон настоящего Протокола (КС-ССП), на своем первом совещании рассматривает и утверждает совместные процедуры и организационные механизмы для содействия соблюдению положений Протокола и рассмотрению случаев несоблюдения. В таких процедурах и механизмах предусматривается оказание по мере необходимости консультативных услуг или помощи. Они применяются независимо от процедур и механизмов урегулирования споров в рамках статьи 27 Конвенции и без ущерба для них.

6. Термин «соблюдение» является частью терминологических понятий, используемых для описания типов соблюдения правовых норм¹. В контексте статьи 30 Нагойского протокола соблюдение означает «выполнение Договаривающимися Сторонами своих обязательств в рамках многосторонних экологических соглашений и любых поправок к многосторонним экологическим соглашениям»².

7. В Руководящих указаниях ЮНЕП по соблюдению и обеспечению соблюдения многосторонних экологических соглашений (МЭС) «осуществление» определяется как «кроме всего прочего, все соответствующие законы, нормативные положения, политика и другие меры и инициативы, принимаемые и/или используемые Договаривающимися Сторонами для выполнения своих обязательств в рамках многостороннего экологического соглашения.....»³. Сам факт принятия меры осуществления не означает еще ее адекватности для выполнения договорного обязательства или неперемогного соблюдения государством своих договорных обязательств. Предполагается, что осуществление происходит в три этапа: во-первых, путем принятия национальных законодательных, политических и административных мер или действий; во-вторых,

¹См. раздел об определениях в документе ЮНЕП «Compliance Mechanisms under Selected Multilateral Environmental Agreements (UNEP Compliance Mechanisms)», стр. 19-22.

² ЮНЕП, Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environment Agreements, Nairobi, 2002, пункт 9 а) (Руководство ЮНЕП по обеспечению соблюдения).

³ См. пункт 9 б) в Руководстве ЮНЕП по обеспечению соблюдения.

путем обеспечения их соблюдения; и в-третьих, путем представления отчетности руководящему органу МЭС о мерах осуществления⁴.

8. В режимах соблюдения МЭС Сторонам, как правило, предлагается представлять отчетность о выполнении обязательств и содержится положение о механизмах урегулирования споров, которые используются в случаях нарушения договора. В первом случае эффективность данных мер носит ограниченный характер, а во втором случае они применяются весьма редко⁵. В результате к режимам соблюдения развились новые подходы. Они основаны на признании коллективного характера интересов Сторон в успешном осуществлении МЭС при одновременном признании также того факта, что типичной причиной несоблюдения стороной своих обязательств зачастую является не преднамеренное их игнорирование, а скорее дефицит потенциала, осведомленности или ресурсов для их соблюдения⁶.

9. Принятие процедуры по обеспечению соблюдения в рамках Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, в 1990 году явилось первым примером нового подхода к обеспечению соблюдения, в основу которого была положена разработка процедур и механизмов, построенных на принципе не конфронтации, а сотрудничества и партнерства «с целью оказания содействия Сторонам, испытывающим проблемы с соблюдением, и реагирования на отдельные случаи несоблюдения»⁷. Поэтому особое внимание было уделено профилактическому аспекту, позволяющему заблаговременно выявлять случаи несоблюдения.

10. Подход, принятый в рамках Монреальского протокола, был признан и очень скоро получил дальнейшее развитие в рамках других МЭС. Создание и введение в действие данных процедур и механизмов на других форумах обеспечило накопление ценного практического опыта.

11. В качестве самого последнего примера можно привести процедуры и оперативные механизмы стимулирования соблюдения и реагирования на случаи несоблюдения, принятые в марте 2011 года в рамках Международного договора о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства. Данные процедуры включают некоторые новаторские элементы и представляют собой дальнейшее развитие вопросов обеспечения соблюдения со значительным упором на стимулирование соблюдения и оптимизирующие компоненты процедур.

II. ЭЛЕМЕНТЫ И ВАРИАНТЫ ПРОЦЕДУР И МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ

12. Настоящий раздел составлен на основе краткого обзора существующих процедур и механизмов обеспечения соблюдения, разработанных в рамках других МЭС, который приводится в документе UNEP/CBD/ICNP/1/INF/1. В данном документе изучены процедуры и механизмы Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)⁸; Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Базельская конвенция)⁹; Картахенского протокола по биобезопасности к Конвенции о

⁴ UNEP Compliance Mechanisms.

⁵ Beyerlin, Ulrich, Stoll, Peter-Tobias, Wolfrum, Rüdiger, “Conclusions drawn from the Conference on Ensuring Compliance with MEAs: A dialogue between Practitioners and the Academia”, 2006.

⁶ UNEP, “Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements” UNEP Division of Environmental Conventions (2006) (Руководство ЮНЕП по обеспечению соблюдения), p. 144.

⁷ Пункт 14 d) в Руководстве ЮНЕП по обеспечению соблюдения.

⁸ Орхусская конвенция, приложение к решению I/7 Конференции Сторон в документе ECE/MP.PP/Add.8 (2004).

⁹ Базельская конвенция, добавление к решению VI/12 Конференции Сторон в документе UNEP/CHW.6/40 (2003).

биологическом разнообразии (Картахенский протокол)¹⁰; Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)¹¹; Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо)¹²; Международного договора о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (МДГРРППВСХ)¹³; Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Киотский протокол)¹⁴; Протокола к Лондонской конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов (Лондонский протокол)¹⁵; Конвенции ООН-ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (КТЗВБР)¹⁶; Монреальского протокола о веществах, разрушающих озоновый слой (Монреальский протокол)¹⁷; и Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (Протокол по проблемам воды и здоровья)¹⁸.

13. Многие их проанализированных процедур и механизмов обеспечения соблюдения содержат аналогичные элементы и структуры, а также много схожих особенностей, но вместе с тем они также значительно отличаются друг от друга в зависимости от особенностей МЭС и характера обязательств в его рамках. Все они обычно содержат i) положения о целях, характере и основополагающих принципах; ii) организационные механизмы; iii) описание функций органа по соблюдению; iv) процедуры; v) информацию и сведения о консультациях; vi) меры по обеспечению соблюдения и реагированию на случаи несоблюдения; и vii) обзор процедур и механизмов.

14. Остальная часть настоящего раздела организована в соответствии с данными общими элементами. В конце каждого подраздела приводятся определенные вопросы для оказания содействия Межправительственному комитету в дальнейшем обсуждении элементов и вариантов. В конце раздела приводится краткое резюме накопленного практического опыта.

А. Цели, характер и основополагающие принципы

15. *Цели.* В статье 30 Нагойского протокола указывается, что целью процедур обеспечения соблюдения является «.....содействие соблюдению положений настоящего Протокола и рассмотрение случаев несоблюдения. В таких процедурах и механизмах предусматривается оказание по мере необходимости консультативных услуг или помощи». В Нагойском протоколе, также как и в Картахенском протоколе, подчеркивается два аспекта процедур и механизмов, подлежащих разработке. Первым аспектом является стимулирование соблюдения Протокола, а вторым – рассмотрение случаев несоблюдения. Эти два аспекта не всегда четко обособляются в процедурах и механизмах других МЭС, и на практике органы по соблюдению обычно занимаются больше рассмотрением случаев несоблюдения, чем стимулированием соблюдения.

16. В процедурах обеспечения соблюдения в рамках Киотского протокола делается четкое различие между этими двумя целями путем создания двух отдельных подразделений в Комитете по соблюдению, а именно подразделения по стимулированию и подразделения по обеспечению соблюдения. Подразделение по стимулированию обеспечивает техническое консультирование и

¹⁰ Картахенский протокол, приложение к решению BS-I/7 Совещания Сторон в документе UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/15 (2004).

¹¹ СИТЕС. Приложение к резолюции КС Conf. 14.3. «Руководство к процедурам СИТЕС по обеспечению соблюдения», 2007 г.

¹² Конвенция Эспо: добавление к решению III/2 КС в документе MP.EIA/2004/3 (2004).

¹³ МДГРРППВСХ: резолюция Управляющего органа 2/2011 (2011).

¹⁴ Киотский протокол: приложение к решению 27/СМР.1 КС-ССП в документе FCCC/KP/СМР/2005/8/Add.3 (2005).

¹⁵ Лондонский протокол: приложение 7 к решению LC 29/17 (2007).

¹⁶ КТЗВБР: решение 2006/2 в документе ЕСЕ/ЕВ. AIR/2006/2 (2006), проанализированное Исполнительным органом.

¹⁷ Монреальский протокол: приложение II к докладу о работе 10-го совещания Сторон в документе UNEP/OzL.Pro.10/9 (1998) и приложение V к докладу о работе четвертого совещания Сторон в документе UNEP/OzL.Pro.4/15 (1992).

¹⁸ Протокол по проблемам воды и здоровья: приложение к решению I/2 совещания Сторон в документе ECE/MP.WH/2/Add.3 (2007).

помощь Сторонам, испытывающим трудности с выполнением обязательств по Протоколу. Оно отвечает за рассмотрение вопросов выполнения, стимулирования соблюдения и заблаговременное предупреждение о возможном несоблюдении. Подразделение по обеспечению соблюдения занимается вопросами несоблюдения.

17. В сопоставлении с другими процедурами обеспечения соблюдения те, что приняты в рамках МДГРРППВСХ, строятся больше на стимулировании соблюдения путем увязывания функций Комитета с осуществлением Договора.

18. *Характер.* Характер процедур и механизмов не всегда отражается буквально¹⁹. Те же, что были изучены, определялись как «простые», «обеспечивающие содействие», «бесконфликтные», «используемые в духе сотрудничества», «оправдывающие затраты», «несудебные», «поощряющие», «неконфронтационные», «прозрачные», «упреждающие», «гибкие» и «юридически необязательные».

19. *Принципы.* В рамках Картахенского протокола и Протокола по проблемам воды и здоровья процедуры обеспечения соблюдения строятся на основе принципов прозрачности, справедливости, оперативности и предсказуемости. Процедуры в рамках МДГРРППВСХ дополняются принципами подотчетности, добросовестности и обоснованности. В процедурах обеспечения соблюдения в рамках СИТЕС заявлено, что вопросы соблюдения следует рассматривать справедливым, последовательным и прозрачным образом.

20. Применение принципов прозрачности, предсказуемости и последовательности в рамках процедур обеспечения соблюдения может предотвращать возможные обвинения в пристрастности и произвольности. Справедливость гарантируется соблюдением надлежащих процедур, позволяющих Сторонам представлять информацию о поданных против них материалах и принимать самое полное участие в процессе. Для обеспечения разумности мер, принимаемых для реагирования на случаи несоблюдения, органам по соблюдению некоторых соглашений надлежит учитывать определенные соображения в процессе изучения представленных материалов (см. пункт 72).

21. Например, в процедурах по обеспечению соблюдения в рамках Картахенского протокола заявлено, что в них «особое внимание уделяется специфическим потребностям Сторон, являющихся развивающимися странами, в частности наименее развитыми странами и малыми островными развивающимися государствами среди них, и Сторон с переходной экономикой и в полной мере учитываются трудности, с которыми они сталкиваются в процессе осуществления Протокола»²⁰.

22. Вопрос признания особых потребностей развивающихся стран и стран с переходной экономикой был одним из основных при обсуждении процедур по обеспечению соблюдения в рамках МДГРРППВСХ. Некоторые Стороны утверждали, что обязательства соблюдения положений Договора распространяются одинаково на все Стороны и что данное соображение может применяться только в случаях использования мер реагирования на несоблюдение. Другие Стороны настаивали на том, что принцип общей, но дифференцированной ответственности применяется к соблюдению. Принятый текст основан на процедурах по обеспечению соблюдения в рамках Базельской конвенции и отражен в разделе, посвященном принципам: «При использовании процедур и механизмов по обеспечению соблюдения особое внимание

¹⁹ Четкое упоминание можно найти в описании механизмов по обеспечению соблюдения в рамках Базельской конвенции, Картахенского протокола, СИТЕС, МДГРРППВСХ и Протокола по проблемам воды и здоровья.

²⁰ Приложение к решению BS-I/7 КС-ССП в пункте 3 раздела I в документе UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/15 (2004). Аналогичную формулировку можно найти в Базельской конвенции и Протокола по проблемам воды и здоровья.

уделяется специфическим потребностям Договаривающихся Сторон, являющихся развивающимися странами, и Договаривающихся Сторон с переходной экономикой»²¹.

23. *Вопросы.* Учитывая, что в статье 30 уже конкретизированы цели процедур и механизмов по обеспечению соблюдения, каким должен быть характер устанавливаемого режима соблюдения? Какие принципы должны лежать в основе функционирования процедур по обеспечению соблюдения? Как можно достичь этих целей?

В. Организационные механизмы

24. *Учреждение постоянного или специального органа.* В рамках всех проанализированных режимов учрежден постоянный орган для администрирования режима соблюдения. Приданные ему функции могут отличаться от случая к случаю (см. ниже, подраздел С).

25. *Численный состав.* Число членов изученных органов по соблюдению варьируется от восьми (Орхусская конвенция и Конвенция Эспо) до пятнадцати (Картахенский протокол и Базельская конвенция).

26. *Назначение членов.* В большинстве случаев кандидату членов выдвигают только Стороны и избирают управляющие органы МЭС, за исключением Орхусской конвенции, в рамках которой кандидатуры членов Комитета могут также выдвигать стороны, подписавшие Конвенцию, и НПО²².

27. *Статус членов.* В рамках более ранних процедур по обеспечению соблюдения, как, например, Монреальский протокол и КТЗВБР, члены избирались как представители Сторон²³. Судя по более поздней практике, нашедшей отражение, например, в Картахенском протоколе или в МДГРРППВСХ, члены выполняют функции в органах по соблюдению как частные лица, выступающие в качестве независимых специалистов.

28. *Критерии отбора.* Членов избирают на основе их компетентности в соответствующих областях и с учетом (в зависимости от обстоятельств) их юридических, научных и/или технических экспертных знаний²⁴. Справедливое географическое представительство является одним из общих критериев, определяющих состав органа.

29. *Процедуры отбора членов.* В рамках Картахенского протокола членов избирает Конференция Сторон, выступающая в качестве Совещания Сторон Протокола (КС-ССП), на четырехлетний период. На ее первом совещании было избрано пять членов, по одному от каждого региона, на половину данного срока, и десять членов было избрано на полный срок. Затем каждый раз членов избирают на полный срок для замены тех, чей срок полномочий истек. Члены могут оставаться в составе Комитета не более двух сроков подряд²⁵. Аналогичный порядок существует также в рамках других МЭС.

²¹ Пункт 2 в разделе II резолюции 2/2011 Управляющего органа.

²² В Протоколе по проблемам воды и здоровья определено, что членов назначают Стороны, но с учетом любых кандидатур, предлагаемых Сторонами и НПО, имеющих квалификации в данной области или проявляющих к ней интерес (пункт 5 приложения I к решению I/2).

²³ Аналогичная ситуация отмечается в рамках Конвенции Эспо. «Комитет состоит из восьми Сторон Конвенции. Каждая из восьми Сторон назначает члена в Комитет» (пункт 1 решения III/2).

²⁴ Это же предусмотрено в механизмах в рамках Орхусской конвенции, Базельской конвенции, МДГРРППВСХ, Лондонского протокола и Протокола по проблемам воды и здоровья. Кроме того, в рамках Орхусской конвенции и Протокола по проблемам воды и здоровья кандидатуры выдвигаются вместе с представлением автобиографий.

²⁵ Пункт 4 приложения к решению BS-I/7 КС-ССП в документе UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/15 (2004).

30. *Периодичность совещаний.* Изученные органы по соблюдению проводят, как правило, одно²⁶ или два²⁷ совещания в год, если не принимается иного решения. На некоторых форумах признается необходимость гибкости в порядке проведения совещаний, чтобы можно было лучше применяться к обстоятельствам и к полученным материалам. Гибкость может обеспечиваться решением самого органа по соблюдению²⁸ или решением руководящего органа²⁹. Еще большая гибкость предусматривается в процедурах МДГРРПВСХ, в которых заявлено, что «Комитет проводит совещания по мере необходимости... и при условии наличия финансовых ресурсов...»³⁰. В рамках других процедур совещания органа по соблюдению проводятся совместно с другими совещаниями.

31. *Представление отчетности.* Обычно органы по соблюдению представляют свои доклады и рекомендации на рассмотрение руководящему органу.

32. *Правила процедуры.* Орган по соблюдению обычно сам разрабатывает свои правила процедуры и дополнительные правила, в которых может возникнуть необходимость (как, например, правила в отношении конфиденциальности, конфликта интересов при принятии решений и т.д.)³¹. Они затем передаются в виде рекомендаций руководящему органу МЭС и принимаются³².

33. Анализ опыта свидетельствует о возникновении время от времени некоторых практических проблем, связанных с членским составом и процедурами отбора членов органа по соблюдению³³, а именно из-за:

- а) проблем, связанных с посещаемостью и последующим отсутствием кворума для принятия решений;
- б) задержек с заменой членов, ушедших в отставку в межсессионный период³⁴; и
- с) различных уровней экспертных знаний и участия членов, отчего недостаток экспертных знаний нередко восполняется за счет использования внешних экспертов.

34. *Вопросы.* Должен ли орган по соблюдению быть постоянным или специальным органом? Какими должны быть число и состав участников? В каком качестве должны члены выполнять свои функции? Какие экспертные знания должны быть представлены среди членов органа? Какой процедурой следует пользоваться для отбора членов? Следует ли предусмотреть в процедуре систему замены членов? Как часто следует проводить совещания органа по соблюдению?

²⁶ Например, в рамках Орхусской и Базельской конвенций и Лондонского протокола.

²⁷ Например, в рамках Картахенского и Киотского протоколов и КТЗВБР.

²⁸ Например, в рамках Конвенции Эспо, КТЗВБР, Монреальского протокола и Протокола по проблемам воды и здоровья.

²⁹ Например, в рамках Картахенского и Лондонского протоколов.

³⁰ Пункт 5 в разделе III решения П/GB-4/11/7 (2011).

³¹ В процедурах по обеспечению соблюдения в рамках МДГРРПВСХ добавлено, что Комитет по соблюдению разрабатывает правила электронного принятия решений и замены членов Комитета.

³² За исключением Комитета по соблюдению Орхусской конвенции, который наделен полномочиями принимать собственные правила процедуры.

³³ Конференция Сторон, выступающая в качестве Совещания Сторон Картахенского протокола, на своем четвертом совещании призвала региональные группы изучить и применять механизмы для обеспечения готовности и способности назначенных членов присутствовать на совещаниях и принимать всемерное участие в их работе и для оперативной замены членов, когда они не завершают своего срока полномочий (пункт 2 решения BS-IV/1). По вопросу Киотского протокола см. также работу Doelle, Meinhard: "Early experience with the Kyoto Compliance System: Possible lessons from MEA compliance system design" (2010).

³⁴ В некоторых процедурах предусмотрено назначение заместителей. Например, в рамках Киотского протокола для каждого члена Комитета Совещание Сторон Протокола избирает члена-заместителя. Такая же практика введена в рамках Картахенского протокола. В рамках МДГРРПВСХ Комитет должен представить на следующей сессии Управляющего органа правила замены членов Комитета для из рассмотрения и принятия.

С. Функции органа по соблюдению

35. В статье 30 Нагойского протокола указываются цели процедур и механизмов по обеспечению соблюдения, которые следует принять. Поэтому функции органа по соблюдению будут вырабатываться в интересах стимулирования соблюдения Протокола и решения вопросов несоблюдения.

36. Функции органов по соблюдению в рамках других МЭС включают:

- a) получение материалов относительно соблюдения;
- b) консультирование и/или оказание содействия в вопросах соблюдения;
- c) затребование и изучение информации касательно представленных материалов;
- d) выявление фактов и возможных причин несоблюдения;
- e) организация по запросам сбора информации на местах;
- f) анализ общих вопросов соблюдения Сторонами своих обязательств в рамках МЭС³⁵;
- g) принятие мер или подготовка рекомендаций для руководящего органа (в зависимости от обстоятельств);
- h) обращение в соответствующих случаях за услугами экспертов³⁶;
- i) подготовка докладов о соблюдении;
- j) представление отчетности руководящему органу; и
- k) выполнение любых других функций, которые может возлагать руководящий орган.

37. В отношении функций, изложенных в вышеприведенном пункте f), следует отметить, что в рамках Картахенского протокола конкретно указано, что в ходе данного анализа принимается во внимание информация, содержащаяся в национальных докладах, представленных в соответствии со статьей 33 Картахенского протокола о мониторинге, и также информация, представленная в Механизм посредничества по биобезопасности. В рамках МДГРРППВСХ процедуры по обеспечению соблюдения получают дальнейшее развитие на основе данной функции. Комитет по соблюдению должен оказывать содействие Управляющему органу в мониторинге осуществления МДГРРППВСХ на основе докладов, представляемых Сторонами по стандартной форме отчетности, которую должен разработать Комитет. Для этой цели в процедурах Комитета на него возлагается функция по подготовке резюме докладов вместе с анализом, включающим рассмотрение любых приоритетных задач, поставленных Управляющим органом, которые могут предусматривать подготовку рекомендаций для Управляющего органа на основе данного анализа.

38. На Комитет по соблюдению, учрежденный в рамках МДГРРППВСХ, возлагается дополнительная функция по стимулированию соблюдения путем рассмотрения заявлений и вопросов, касающихся осуществления МДГРРППВСХ. Вопросы могут быть направлены в Комитет Стороной относительно ее собственного осуществления Договора или посредством решения Управляющего органа. Сфера охвата и характер данной функции будут определяться

³⁵ Комитет для осуществления КТЗВБР наделен полномочиями проводить периодические обзоры только соблюдения отчетных обязательств.

³⁶ Функции Комитета для осуществления КТЗВБР включают также обеспечение, когда он посчитает необходимым, того, чтобы соответствующий технический орган или эксперт, назначаемый бюро, проверял качество представляемых Стороной данных касательно материала или направленного обращения. Другие механизмы, обеспечивающие соблюдение, отличаются большей гибкостью в отношении источника экспертных знаний.

дополнительными правилами, которые надлежит разработать Комитету с целью их утверждения Управляющим органом на его пятой сессии³⁷.

39. Процедурами в рамках Лондонского протокола предусмотрено, что по просьбе государства, не являющегося Стороной, орган по соблюдению вырабатывает рекомендации и руководящие указания, чтобы помочь такому государству стать Стороной Протокола.

40. *Вопросы.* Какие функции следует возложить на орган по соблюдению? Следует ли включать в их число обзор мониторинга осуществления Нагойского протокола и представления отчетности в рамках статьи 29?

D. Процедуры

41. В изученных режимах соблюдения устанавливаются процедуры функционирования их же собственных процессов. В их число входит следующее: i) способы инициирования или запуска процедуры; ii) дальнейшее обращение с представленным материалом, приведшим в действие процедуру; и iii) возможности Стороны, о которой идет речь в представленном материале, участвовать в обсуждениях соответствующего органа по соблюдению.

1. Запуск процедуры

42. Процедуры по обеспечению соблюдения в рамках различных изученных МЭС включают целый ряд механизмов запуска соответствующих процессов. В их число входят материалы, представляемые: i) стороной в отношении самой себя; ii) стороной в отношении соблюдения другой стороной; iii) секретариатом; iv) органом по соблюдению³⁸; v) руководящим органом МЭС³⁹; vi) рядовыми членами общества⁴⁰; или vii) экспертами⁴¹.

43. Многие из созданных процедур по обеспечению соблюдения не обеспечивают поступления ожидавшегося объема материалов. Например, в рамках Картахенского протокола, Базельской конвенции, Лондонского протокола и Протокола по проблемам воды и здоровья пока еще не поступало никаких приемлемых материалов. Отсутствие материалов препятствует достижению целей процедур по обеспечению соблюдения. В этой связи на нескольких форумах были организованы процессы обзора и обсуждения в целях повышения эффективности процедур по обеспечению соблюдения. Большинство поднятых вопросов и отмеченных недостатков относятся к запуску процедуры по обеспечению соблюдения. Практика показывает, что полагаться лишь на инициативу Сторон для запуска процедур по обеспечению соблюдения будет, очевидно, недостаточно для повышения их эффективности.

44. *Представление материала стороной в отношении самой себя.* Представление Сторонами таких материалов является одним из важнейших элементов аспекта стимулирования процедур по обеспечению соблюдения. Но несмотря даже на то, что Стороны, как широко признано, испытывают проблемы и трудности с соблюдением своих договорных обязательств, Сторона чрезвычайно редко инициирует процедуры в отношении себя самой⁴². Такой недостаток отмечался в рамках нескольких МЭС, и были намечены некоторые возможные стимулы, поощряющие представление материалов Стороной в отношении самой себя.

³⁷ Там же, раздел IX.

³⁸ Вариант, отраженный в механизме Конвенции Эспо.

³⁹ Вариант, отраженный в рамках МДГРРПШВСХ и Лондонского протокола.

⁴⁰ Такая возможность существует в рамках Орхусской конвенции и Протокола по проблемам воды и здоровья.

⁴¹ Группы экспертов по обзору, учрежденные в соответствии со статьей 8 Протокола, могут приводить в действие процедуру обеспечения соблюдения в рамках Киотского протокола.

⁴² Пять материалов представлено в рамках КТЗВБР.

45. На четвертом совещании Сторон Картахенского протокола Сторонам было предложено в пункте 6 решения BS-IV/1 представить свои мнения о способах усовершенствования вспомогательной роли Комитета по соблюдению. Исполнительному секретарю было поручено их обобщить и распространить на следующем совещании Сторон Протокола⁴³. Затем Стороны Протокола по биобезопасности постановили на своем пятом совещании, что в случае представления Стороной материала о соблюдении в отношении самой себя Комитет по соблюдению будет изучать вопрос о принятии таких мер, как консультирование или оказание содействия и/или предоставление финансовой и технической помощи, передача технологии, профподготовка, и других мер по созданию потенциала⁴⁴.

46. Одним из возможных стимулов для представления Стороной материалов в отношении самой себя может быть ассигнование средств для стимулирования соблюдения. Например, в рамках Монреальского протокола соблюдение Протокола развивающимися странами поддерживается с помощью Многостороннего фонда и учреждений-организаторов (Организация Объединённых Наций по промышленному развитию, Программа Организации Объединённых Наций по окружающей среде и Программа развития Организации Объединённых Наций), которые анализируют и корректируют свою техническую и финансовую помощь согласно соответствующим решениям Совещания Сторон. Оказание помощи Сторонам с переходной экономикой в рамках Монреальского протокола осуществляется пока через Глобальный экологический фонд.

47. Руководствуясь примером Монреальского протокола, Комитет по соблюдению в рамках Базельской конвенции признал, что необходимо стимулировать более глубокое понимание оптимизирующего характера механизма⁴⁵ и что одним из важных стимулов, поощряющих представление материалов, является наличие ресурсов для оказания Сторонам помощи в преодолении трудностей осуществления Конвенции. Комитет попросил, чтобы Стороны на своем девятом совещании выделили статью расходов, средства которой можно было бы использовать для оказания помощи Сторонам в преодолении трудностей, о которых они сообщают в Комитет⁴⁶. Конференция Сторон постановила расширить сферу охвата Целевого фонда технического сотрудничества, учредив в его рамках фонд в помощь осуществлению Конвенции⁴⁷.

48. Нелишне также вспомнить, что возможные меры по обеспечению соблюдения, которые может принимать подразделение по стимулированию в рамках Киотского протокола, включают содействие «оказанию технической и финансовой помощи любой заинтересованной Стороне, включая передачу технологии и создание потенциала, из других источников, помимо тех, что отведены в рамках Конвенции и Протокола для развивающихся стран»⁴⁸.

49. Учитывая тот факт, что в большинстве случаев несоблюдение является результатом не преднамеренного игнорирования договорных обязательств, а скорее недостатка осведомленности, потенциала или ресурсов⁴⁹, чрезвычайно важно поощрять Стороны, испытывающие трудности с соблюдением своих обязательств, представлять об этом материалы, без чего невозможно будет сохранять оптимизирующий и упредительный характер процедур по обеспечению соблюдения.

⁴³ См. документ UNEP/CBD/BS/COP-MOP/5/2/Add.1.

⁴⁴ Пункт 1 b) решения BS-V/1.

⁴⁵ Доклад Комитета по управлению механизмом стимулирования осуществления и соблюдения Базельской конвенции и предлагаемая программа работы Комитета на период 2009–2010 годов. Пункт 26 в документе UNEP/CHW.9/3.

⁴⁶ Доклад о работе шестой сессии Комитета по осуществлению и соблюдению Базельской конвенции (Женева, 28-29 февраля 2008 года), пункт 18 в документе UNEP/CHW/CC/6/7.

⁴⁷ Решение IX/2: Программа работы Комитета по управлению механизмом стимулирования осуществления и соблюдения Базельской конвенции на период 2009–2011 годов.

⁴⁸ Раздел XIV а) приложения к решению 27/CMP.1 КС-ССП Киотского протокола в документе FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3 (2005).

⁴⁹ Стр. 144 в Руководстве ЮНЕП по обеспечению соблюдения.

50. *Представление Стороной материалов о соблюдении обязательств другой Стороной.* Стороны пока еще без особого желания используют данный приводной механизм⁵⁰. Трудно сказать, чем это вызвано. Использованию данного приводного механизма может препятствовать сам характер процедур по обеспечению соблюдения, являющихся коллегиальными и бесконфликтными. Кроме того, Сторона, возможно, опасается возмездия за инициирование процедур против другой стороны⁵¹. Возможным способом оказания содействия использованию данного приводного механизма является предоставление Сторонам возможности групповой подачи материалов⁵².

51. Вопрос о групповой подаче материалов Сторонами был поднят в рамках Киотского протокола, когда в подразделение по стимулированию Комитета по соблюдению поступил материал от Южной Африки в ее функции Председателя Группы 77 и Китая касательно соблюдения обязательств 15 другими странами. Поскольку в процедурах по обеспечению соблюдения не была предусмотрена возможность представления материалов одной Стороной или несколькими Сторонами, подразделение не смогло определить, можно ли считать материал группы Сторон представленным надлежащим образом, и не приняло предварительного решения о том, следует ли продолжать рассмотрение данного материала⁵³.

52. *Передача материалов секретариатом.* В рамках некоторых режимов соблюдения, изученных в настоящем документе, секретариату предоставляется возможность приведения в действие процедур путем передачи материалов в орган по обеспечению соблюдения, как, например, в рамках таких режимов Орхусской конвенции, Базельской конвенции, СИТЕС, Монреальского протокола, КТЗВБР и Протокола по проблемам воды и здоровья⁵⁴. Данный вариант основан на том факте, что секретариат будет, скорее всего, сталкиваться со случаями несоблюдения, например, в процессе обзора докладов или другой информации, представленных Сторонами. Доводы «за» или «против» данного варианта зависят от беспристрастности секретариата.

53. Например, в рамках Киотского протокола секретариат не наделен полномочиями инициировать данную процедуру, и его участие вызывает определенные дискуссии. Некоторые члены подразделения по обеспечению соблюдения считают, что расширение роли секретариата в проведении обзора материалов, представляемых Сторонами, явится источником последовательности, экспертных знаний и беспристрастности. Другие же считают, что это будет угрожать независимости Комитета и беспристрастности секретариата⁵⁵.

54. Анализируя недостатки процедуры в рамках Базельской Конвенции, Комитет по соблюдению подчеркнул узость сферы действий секретариата по инициированию процедур, которая ограничивается получением материалов о возможных трудностях Сторон с соблюдением своих отчетных обязательств. Комитет считает, что секретариат должен быть наделен полными полномочиями приведения в действие процедуры по обеспечению соблюдения, как это делается в отношении других процедур⁵⁶.

⁵⁰ Один материал представлен в рамках Орхусской конвенции, три – в рамках Конвенции Эспо и один – в подразделения по стимулированию Киотского протокола.

⁵¹ Doelle, Meinhard, “Early experience with the Kyoto Compliance System: Possible lessons from MEA compliance system design” (2010).

⁵² Вариант отражен в рамках Орхусской конвенции, Конвенции Эспо, механизма в рамках Монреальского протокола и в Протоколе по проблемам воды и здоровья.

⁵³ В правилах процедуры, утвержденных в решении 4/СМР.2 и исправленных в решении 4/СМР.4, проясняется процедура обращения с материалами такого рода.

⁵⁴ Восемь из тринадцати полученных материалов в рамках КТЗВБР были представлены секретариатом.

⁵⁵ Doelle, Meinhard, “Early experience with the Kyoto Compliance System: Possible lessons from MEA compliance system design” (2010).

⁵⁶ Доклад Комитета по управлению механизмом стимулирования осуществления и соблюдения Базельской конвенции и предлагаемая программа работы Комитета на период 2009–2010 годов. Пункт 26 в документе UNEP/CHW.9/3.

55. *Передача материалов органом по соблюдению.* Такая передача материала предусмотрена только режимом соблюдения в рамках Конвенции Эспо⁵⁷. Кроме того, в процессе обзора процедур по обеспечению соблюдения в рамках Картахенского и Киотского протоколов была изучена возможность расширения роли органа по соблюдению.

56. В решении BS-V/1 Совещания Сторон Картахенского протокола предусмотрено, что Комитет по соблюдению может изучать вопрос о принятии определенных мер содействия в случаях, когда Сторона не представляет своего национального доклада или когда получена информация через национальный доклад или через секретариат на основе информации, размещенной в Механизме посредничества по биобезопасности, в которой указывается, что соответствующая Сторона сталкивается с трудностями при соблюдении своих обязательств в рамках Протокола.

57. Оба подразделения Комитета по соблюдению в рамках Киотского протокола не лишены недостатков в отношении механизмов запуска процедур⁵⁸. Одно из предусмотренных решений состоит в предоставлении подразделениям более активной роли в изучении обзорных докладов групп экспертов, учрежденных в рамках Протокола⁵⁹, и в приведении в действие процедуры, а также в предоставлении возможности подразделениям по стимулированию проводить консультации со Стороной относительно ее обязательств⁶⁰.

58. *Передача материалов руководящим органом.* В процедурах по обеспечению соблюдения в рамках МДГРРППВСХ и в процедуре в рамках Лондонского протокола рассматривается возможность инициирования процедур руководящим органом. Пока еще нет никакого опыта практического применения такой возможности.

59. *Сообщения рядовых членов общества.* В процедурах по обеспечению соблюдения в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья и Орхусской конвенции предусматривается запуск процедур любым членом общества, как физическим, так и юридическим лицом, или НПО. Представленные сообщения должны отвечать определенным формальным критериям, и Комитет учитывает масштаб доступности любых отечественных средств защиты для лица, делающего сообщение⁶¹. У Сторон есть возможность устраняться от процедур по обеспечению соблюдения, иницируемых на основании данных сообщений, на период в 4 года со дня вступления в силу данной процедуры⁶².

60. По состоянию на февраль 2011 года в рамках Орхусской конвенции было получено 55 сообщений от рядовых членов общества, из которых:

- a) 14 были посчитаны недопустимыми или дело было закрыто из-за недостатка подтверждающей информации или отсутствия сотрудничества со стороны информатора;
- b) 10 были определены как случаи несоблюдения;
- c) 11 были определены как соответствующие требованиям; и
- d) 14 находятся на стадии рассмотрения.

⁵⁷ Два из пяти материалов, полученных в рамках Конвенции Эспо, представляют собой сообщения органа по осуществлению.

⁵⁸ На сегодняшний день в подразделение по стимулированию представлен один недопустимый материал, а в подразделение по обеспечению поступило четыре сообщения от групп экспертов по обзору.

⁵⁹ Группы экспертов, учрежденные в рамках статьи 8 Протокола, назначаются Сторонами для проведения обзоров национальных докладов, представляемых Сторонами приложения I к РКИКООН и Киотского протокола.

⁶⁰ Doelle, Meinhard, "Early experience with the Kyoto Compliance System: Possible lessons from MEA compliance system design" (2010).

⁶¹ С более подробной информацией о сообщениях рядовых членов общества в рамках Орхусской конвенции можно ознакомиться по адресу: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Pubcom1109.doc>.

⁶² На сегодняшний день ни одна из Сторон не воспользовалась данной возможностью.

Комитет продолжает изучать допустимость остальных донесений⁶³.

61. Органы по соблюдению в рамках Картахенского протокола и Конвенции Эспо получают материалы от НПО, несмотря на то, что они не уполномочены изучать их. Комитет по соблюдению в рамках Картахенского протокола принял решение не рассматривать далее этот вопрос, но постановил, что в будущем «...в случае получения заявлений из источников, связанных с субъектами, не являющимися Стороной, о положении дел с соблюдением обязательств одной из Сторон Комитет может предложить соответствующей Стороне, чтобы она, если пожелает, позволила Комитету изучить полученную информацию в целях дачи консультаций и оказания помощи данной Стороне (в зависимости от случая)»⁶⁴. На своем шестом совещании Комитет обсудил материал о несоблюдении одной из Сторон своих обязательств по Протоколу, представленный НПО на основе вышеприведенного пункта. Однако Комитет по своему усмотрению решил не предлагать соответствующей Стороне указывать, желает ли она, чтобы Комитет изучил представленный материал⁶⁵.

62. Аналогичным образом Комитет по соблюдению в рамках Конвенции Эспо изучил вопрос о способах обращения с информацией, не являющейся материалом, представленным Сторонами, и постановил, что данный вопрос связан с инициативой Комитета⁶⁶, изложенной в пункте 6 решения III/2 «О случаях, когда Комитету становится известно о возможном несоблюдении Стороной своих обязательств...». Комитет изучил и выявил целый ряд возможных источников информации, посредством которых Комитет может узнавать о возможном несоблюдении Стороной своих обязательств, и поэтому может инициировать саму процедуру по обеспечению соблюдения. Он в конце концов постановил, что в случаях получения информации от НПО Комитет будет собирать информацию, связываться с соответствующей Стороной, копировать информацию, представленную НПО, и просить Стороны представить свои замечания, а затем Комитет будет принимать решение о дальнейших действиях по своей инициативе⁶⁷.

63. *Передача материалов экспертами.* Такое использование приводного механизма встречается только в процедурах в рамках Киотского протокола, в которых группам экспертов по проведению обзоров⁶⁸, учрежденных в рамках статьи 8 Протокола, дается возможность инициировать процедуру по обеспечению соблюдения. Подразделение по обеспечению соблюдения рассмотрело в общей сложности четыре таких материала, представленных группами экспертов по проведению обзоров. Однако, вследствие возможного отсутствия последовательности в представлении материалов Комитету на повестку дня встали вопросы независимости, беспристрастности и возможного конфликта интересов в группах экспертов по проведению обзоров⁶⁹.

⁶³ См. <http://www.unep.org/env/pp/pubcom.htm>.

⁶⁴ Пункт 25 доклада Комитета по соблюдению в рамках Картахенского протокола по биобезопасности о работе его пятого совещания (19-21 ноября 2008 г.), UNEP/CBD/BS/CC/5/4 (2008).

⁶⁵ Пункты 20 и 21 доклада Комитета по соблюдению в рамках Картахенского протокола по биобезопасности о работе его шестого совещания (4-6 ноября 2009 г.), UNEP/CBD/BS/CC/6/4 (2009 г.).

⁶⁶ Пункт 21 доклада о деятельности Комитета по выполнению на его 14-й сессии (15-17 января 2008 г.), ECE/MP.EIA/2008/5.

⁶⁷ Пункты 49 и 50 доклада о работе 16-й сессии Комитета по выполнению (10-12 марта 2009 г.), ECE/MP.EIA/IC/2009/2.

⁶⁸ Группы экспертов, учрежденные в соответствии со статьей 8, для проведения обзора национальных докладов, представленных Сторонами приложения I к РККОООН и Киотского протокола. Членов отбирает секретариат из числа кандидатур экспертов, представленных Сторонами в связи с ежегодным инвентарным обзором выбросов, для участия в котором требуется более 120 опытных экспертов в год. Секретариат отбирает экспертов для обеспечения охвата всех секторов инвентаризации и общего баланса участвующих экспертов из Сторон приложения I и Сторон, не включенных в приложение I, а также географического баланса среди них. Работой групп руководят два ведущих эксперта – один от Сторон приложения I и один от Сторон, не включенных в приложение I.

⁶⁹ Doelle, Meinhard, "Early experience with the Kyoto Compliance System: Possible lessons from MEA compliance system design" (2010).

2. *Обработка представляемых материалов*

64. Представляемые материалы обычно поступают в секретариат. Иногда предусматриваются другие процессы в зависимости от того, кто прибегает к использованию процедуры. В случае инициирования процедуры Стороной в отношении самой себя секретариат, как правило, передает материал Стороны в орган по соблюдению для его изучения.

65. В иных случаях секретариат, как правило, направляет копию представленного материала соответствующей Стороне. Представленный материал вместе с ответом на него и информацией, представленными соответствующей Стороной, передается органу по соблюдению. В большинстве случаев инициирования процедуры другой Стороной или членами общества комитет по соблюдению прежде всего руководствуется процедурой определения приемлемости представленного материала и затем переходит к сбору информации для оценки мер, которые могут быть приняты. Обычно для разных этапов данного процесса устанавливаются конкретные сроки.

3. *Участие в процессе соответствующей Стороны*

66. Проведение консультаций в ходе всего процесса со Стороной, являющейся предметом представленного материала, имеет чрезвычайно важное значение для гарантирования надлежащей процедуры. Стороне обычно дается право участия в обсуждениях, проводимых органом по соблюдению, но не в разработке и принятии рекомендаций для руководящего органа.

67. *Вопросы.* Кто сможет запускать процедуру по обеспечению соблюдения в рамках Нагойского протокола? Должны ли субъекты, кроме Сторон, запускать процедуру? Каким должен быть процесс рассмотрения поступающих материалов?

Е. Информация и консультации

68. Орган по соблюдению в процессе рассмотрения представленных материалов, как правило, получает информацию от стороны, являющейся предметом представленного материала, и от автора материала, но он может также запрашивать информацию из других источников, включая, например, руководящий орган, секретариат и другие вспомогательные органы, международные организации, экспертов и НПО. Во многих процедурах по обеспечению соблюдения предусматривается возможность сбора информации на территории стороны по ее приглашению⁷⁰. В некоторых случаях требуется сохранять конфиденциальность информации.

69. *Вопросы:* На какие источники информации следует полагаться органу по соблюдению? Следует ли сохранять конфиденциальность информации?

Ф. Меры по стимулированию соблюдения и реагирования на случаи несоблюдения

70. *Компетентные органы.* Руководящий орган и орган по соблюдению могут играть разные роли в вопросах соблюдения. В рамках некоторых процедур по обеспечению соблюдения⁷¹ руководящий орган является единственным учреждением, которое может принимать окончательное решение на основе рекомендаций и докладов органа по соблюдению. В рамках других процедур по обеспечению соблюдения, как, например, СИТЕС и Киотский протокол, руководящий орган наделяет орган по соблюдению правом принимать все меры, касающиеся соблюдения, а в случае Киотского протокола КС-ССП выполняет функции апелляционного

⁷⁰ Например, в рамках Орхусской конвенции, СИТЕС, Конвенции Эспо, КТЗВБР и Протокола по проблемам воды и здоровья.

⁷¹ Например, в рамках Орхусской конвенции, Конвенции Эспо, Лондонского протокола и КТЗВБР.

органа, когда обжалуются решения подразделения по стимулированию и подразделения по обеспечению соблюдения.

71. В рамках других процедур⁷² оба органа - орган по соблюдению и руководящий орган - могут принимать меры по обеспечению соблюдения. Однако в случае органа по соблюдению речь идет, как правило, о мерах оптимизирующего характера. Например, процедуры по обеспечению соблюдения в рамках Базельской конвенции разделены на два этапа. Сначала Комитет, скоординировавшись с соответствующей стороной, дает консультации, рекомендации и информацию данной стороне. Затем, если Комитет посчитает необходимым принятие дальнейших мер, он может рекомендовать Конференции Сторон изучить вопрос о принятии более строгих мер.

72. *Факторы.* Изучая вопрос о принятии мер по стимулированию соблюдения и реагирования на случаи несоблюдения, компетентный орган учитывает несколько факторов. Наиболее общими факторами являются возможности соответствующей стороны и причины, степень и частота несоблюдения. Процедуры по обеспечению соблюдения в рамках СИТЕС включают также изучение вопроса уместности мер, чтобы обеспечивать их соизмеримость с тяжестью несоблюдения, и возможного воздействия на сохранение и устойчивое использование видов дикой фауны и флоры.

73. *Последствия.* Меры по стимулированию соблюдения и реагирования на случаи несоблюдения обычно применяются в порядке возрастания их строгости. Меры реагирования могут включать стимулы, оказание содействия и/или санкции. Обычно первой реакцией на случаи несоблюдения является принятие оптимизирующих мер. Лишь когда данный арсенал исчерпан, а сторона все еще находится в режиме несоблюдения, тогда изучается вопрос о принятии более серьезных мер, таких как торговые и экономические меры или приостановление прав. Это обычно не ущемляет прерогатив компетентного органа принимать решение о введении мер в том порядке, какой он может посчитать целесообразным, и с учетом приведенных выше факторов. Мера реагирования может также быть специально нацеленной на основные причины несоблюдения. Например, в случае дефицита финансового или людского потенциала предусматривается принятие мер оптимизирующего характера, тогда как отсутствие политической воли или халатность вызовут применение более серьезных мер.

74. На практике меры, принимаемые в рамках изученных режимов соблюдения, нацелены, как правило, на оказание помощи, а не на приостановление прав или привилегий в рамках договора или принятие более строгих мер⁷³. Это вполне соответствует общему убеждению о том, что самой распространенной причиной несоблюдения является дефицит потенциала⁷⁴.

75. Меры, принимаемые в рамках других режимов соблюдения в целях стимулирования соблюдения и реагирования на случаи несоблюдения, включают:

а) консультирование или оказание помощи соответствующей стороне в следующих областях: финансовой⁷⁵; технической, правовой⁷⁶, передачи технологии и/или профподготовки и принятие других мер по созданию потенциала;

⁷² Например, в рамках Картахенского протокола, МДГРППВСХ и Протокола по проблемам воды и здоровья.

⁷³ Приостановление конкретных прав и привилегий в рамках Монреальского протокола, касающихся торговли, предусматривается только для случаев многократного несоблюдения. На сегодняшний день данное положение применялось только к одной стране.

⁷⁴ Стр. 144 в Руководстве ЮНЕП по обеспечению соблюдения.

⁷⁵ Подразделение по стимулированию Киотского протокола и Протокол по проблемам воды и здоровья предусматривают возможность оказания содействия предоставлению технической или финансовой помощи из других источников, кроме тех, что учреждены в рамках МЭС для развивающихся стран.

⁷⁶ Процедуры в рамках МДГРППВСХ включают оказание юридической помощи. В процедурах Базельской конвенции предусмотрено, что Комитет может консультировать, давать необязывающие рекомендации и информацию об установлении и/или укреплении внутренних/региональных механизмов регулирования.

- b) поручение соответствующей стороне разработать план действий по обеспечению соблюдения в рамках согласованных сроков с применением индикаторов для оценки результатов деятельности или оказание ей содействия в этом (в зависимости от случая);
- c) предложение соответствующей стороне представить отчеты о результатах усилий по обеспечению соблюдения;
- d) вынесение предупреждений или предостережений⁷⁷;
- e) объявление факта несоблюдения⁷⁸;
- f) распространение через секретариат общественных уведомлений среди всех Сторон⁷⁹;
- g) публикация случаев несоблюдения⁸⁰;
- h) приостановление конкретных прав и привилегий в соответствии с применимыми правилами международного законодательства, регулирующими прекращение действия договора⁸¹; и/или
- i) применение экономических или торговых мер⁸².

76. Меры реагирования на несоблюдение можно комбинировать. Например, вполне обычным является требование разработать планы действий по обеспечению соблюдения и представить доклады о положении дел, когда совместно применяются оптимизирующие и более строгие меры.

77. В некоторых процедурах и механизмах по обеспечению соблюдения руководящий орган наделяется определенными дискреционными правами «принимать такие другие неконфронтационные, внесудебные и консультативные меры, которые могут быть уместными»⁸³, или заявлять, что список мер не обязательно является исчерпывающим⁸⁴.

78. В процедурах и механизмах, принятых в рамках МДГРРППВСХ, сохранены только меры оптимизирующего характера. Остальные меры, заключенные в скобки в предшествовавших проектах документа, не нашли отражения в окончательном тексте. Вместе с тем Управляющий орган сохраняет возможность принятия любых других мер, которые он сочтет целесообразными в связи с обстоятельствами.

79. В рамках Картахенского протокола определение более строгих мер для случаев неоднократного несоблюдения было оставлено за Конференцией Сторон Протокола для дальнейшего изучения данного вопроса на ее третьем совещании. На своем четвертом совещании Стороны Протокола постановили в решении BS-IV/1 «отложить изучение или принятие мер в отношении повторного несоблюдения до тех пор, пока необходимость разработки и принятия таких мер не будет обоснована накопленным опытом»⁸⁵.

⁷⁷ Например, в рамках Базельской конвенции, СИТЕС, Монреальского протокола и Протокола по проблемам воды и здоровья.

⁷⁸ Например, в рамках Орхусской конвенции, Киотского протокола и Протокола по проблемам воды и здоровья.

⁷⁹ Например, в рамках СИТЕС.

⁸⁰ Например, в рамках Картахенского протокола и Протокола по проблемам воды и здоровья.

⁸¹ Например, в рамках Монреальского протокола данные права включают права, касающиеся промышленной рационализации, производства, потребления, торговли, передачи технологии, механизма финансирования и организационных механизмов. В качестве других примеров можно привести Орхусскую конвенцию и Протокол по проблемам воды и здоровья.

⁸² Например, в рамках СИТЕС, Киотского протокола и Монреальского протокола.

⁸³ Пункт 37 приложения к решению I/7 Орхусской конвенции в документе ECE/MP.PP/Add.8 (2004), и пункт 35 приложения к решению I/2 Протокола по проблемам воды и здоровья в документе ECE/MP.WH/2/Add.3 (2007).

⁸⁴ Пункт 31 приложения к резолюции Conf. 14.3. Руководство по процедурам соблюдения СИТЕС (2007).

⁸⁵ В документах UNEP/CBD/BS/COP-MOP/3/2/Add.1 и UNEP/CBD/BS/COP-MOP/BS/CC/3/2 представлена информация и опыт касательно случаев многократного несоблюдения в рамках механизма по обеспечению соблюдения других МЭС.

80. *Вопросы.* Какую роль следует играть органу по соблюдению и КС-ССП в отношении мер, принимаемых для стимулирования соблюдения и реагирования на случаи несоблюдения? Какие факторы следует учитывать в ходе процедуры? В статье 30 Нагойского протокола конкретно указано, что «в таких процедурах и механизмах предусматривается оказание по мере необходимости консультативных услуг или помощи...». Какие другие меры следует включить в процедуру?

Г. Обзор процедур и механизмов

81. Проведение обзора процедур и механизмов по обеспечению соблюдения четко предусмотрено в самом режиме только в рамках Картахенского протокола, СИТЕС и МДГРРППВСХ. В рамках других МЭС обзоры проводятся в контексте общей оценки эффективности отдельных инструментов или вырабатываются практикой.

82. *Вопросы.* Следует ли четко предусматривать обзор процедур и механизмов по обеспечению соблюдения, принятых в рамках Нагойского протокола? Должен ли он проводиться по графику?

Н. Краткое резюме практического опыта

83. Со времени принятия режима соблюдения в рамках Монреальского протокола в 1990 году в рамках многих МЭС были разработаны аналогичные процедуры и механизмы по обеспечению соблюдения и накоплен ценный практический опыт.

84. В изученных процедурах по обеспечению соблюдения присутствуют аналогичные элементы и особенности, но между ними существуют также некоторые значительные различия в зависимости от характеристик МЭС и характера обязательств в его рамках.

85. На основе проанализированных процедур и механизмов по обеспечению соблюдения можно сделать следующие выводы:

а) в некоторых случаях органы по соблюдению сталкивались с проблемами, вызванными посещаемостью членов, различными уровнями экспертных знаний и участия членов и задержками с заменой членов;

б) основной недостаток объясняется отсутствием представленных материалов;

в) учитывая тот факт, что в большинстве случаев несоблюдение является результатом не преднамеренного игнорирования договорных обязательств, а скорее недостатка осведомленности, потенциала или ресурсов⁸⁶, чрезвычайно важно поощрять Стороны, испытывающие трудности с соблюдением своих обязательств, представлять об этом материалы, без чего невозможно будет сохранять оптимизирующий и упредительный характер процедур по обеспечению соблюдения. Представление Сторонами материалов в отношении самих себя можно поощрять введением стимулов, таких как предоставление фондов и ограничение мер, принимаемых в ответ на несоблюдение, только теми, что носят оптимизирующий характер;

д) для достижения эффективности процедур и механизмов по обеспечению соблюдения необходимо, чтобы процессы инициировали не одни лишь Стороны;

е) большинство процедур в отношении изученных случаев несоблюдения было инициировано в результате действий секретариата или органа по соблюдению. Данная функция обычно поддерживается путем обращения к органу по соблюдению с поручением

⁸⁶ Стр. 144 в Руководстве ЮНЕП по обеспечению соблюдения.

проанализировать путем мониторинга и изучения отчетности положение дел с выполнением Сторонами своих обязательств;

f) меры реагирования могут также быть специально нацеленными на основные причины несоблюдения. Например, в случае дефицита финансового или людского потенциала предусматривается принятие мер оптимизирующего характера, тогда как отсутствие политической воли или халатность вызовут применение более серьезных мер;

g) орган по соблюдению должен иметь возможности принимать как минимум некоторые оптимизирующие меры для обеспечения необходимой гибкости и оперативности. Решение о принятии более строгих мер может быть оставлено за руководящим органом.

86. Важно проводить оценки практического опыта, накопленного в рамках других МЭС. В частности ценный опыт может быть извлечен из анализа процедур и механизмов по обеспечению соблюдения в рамках Картахенского протокола. Кроме того, процедуры по обеспечению соблюдения, недавно принятые в рамках МДГРРПВСХ, построены главным образом на процедурах по обеспечению соблюдения в рамках Картахенского протокола, но в них учтены практические навыки, приобретенные на основе предыдущего опыта, и больше внимания уделяется стимулированию соблюдения и оптимизирующим аспектам процедур.

87. Полный текст процедур и механизмов по обеспечению соблюдения, принятых в рамках Картахенского протокола и Международного договора о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (МДГРРПВСХ), приводится в документе UNEP/CBD/ICNP/1/INF/1.

IV. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ

88. Межправительственный комитет по Нагойскому протоколу регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения, возможно, пожелает:

a) продолжить обзор и разработку элементов и вариантов процедур и механизмов по обеспечению соблюдения на основе вышеприведенного анализа;

b) изучить опыт и результаты функционирования процедур по обеспечению соблюдения в рамках Протокола по биобезопасности и Международного договора о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства и изучить также вопрос о том, смогут ли либо одни из них, либо и те и другие вместе, если они будут скорректированы к обстоятельствам Нагойского протокола, обеспечить возможную основу для начала разработки проекта элементов и вариантов в целях оперативного продвижения работы Межправительственного комитета;

c) определить процесс, ведущий к принятию процедур и механизмов по обеспечению соблюдения на первом совещании Сторон Протокола в соответствии со статьей 30 Протокола. Данный процесс может включать:

i) предложение Сторонам представить Исполнительному секретарю в письменном виде свои дальнейшие мнения касательно элементов и вариантов, руководствуясь анкетой, которая будет разработана секретариатом с учетом, кроме всего прочего, вопросов, приведенных в настоящем документе;

- ii) поручение Исполнительному секретарю составить сводный доклад о мнениях, высказанных Сторонами, и на их основе подготовить проект элементов и вариантов;
- iii) вариант 1. поручение Исполнительному секретарю представить сводный доклад и проект элементов и вариантов Межправительственному комитету для их рассмотрения на его втором совещании;
вариант 2. поручение Исполнительному секретарю созвать совещание экспертов по вопросам процедур и механизмов по обеспечению соблюдения при условии наличия фондов для проведения обзора сводного доклада и доработки проекта элементов и вариантов, разработанного Исполнительным секретарем, в целях их изучения Межправительственным комитетом на его втором совещании; и
предложение Сторонам, другим правительствам и соответствующим международным организациям оказать финансовую поддержку созыву совещания экспертов по вопросам процедур и механизмов по обеспечению соблюдения.
