



КОНВЕНЦИЯ О БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICCP/1/7
19 September 2000

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ ПО
КАРТАХЕНСКОМУ ПРОТОКОЛУ ПО БИОБЕЗОПАСНОСТИ

Первое совещание

Монпелье, Франция, 11-15 декабря 2000 года

Пункт 4.5 предварительной повестки дня*

СОБЛЮДЕНИЕ (СТАТЬЯ 34)

*Разработка процедур и механизмов, обеспечивающих соблюдение в рамках
Картахенского протокола по биобезопасности*

Записка Исполнительного секретаря

I. ВВЕДЕНИЕ

1. С годами значительно возрастает число многосторонних соглашений о защите окружающей среды, что заставляет международное сообщество с большим вниманием и заботой обеспечивать соблюдение государствами международных экологических обязательств. Вопрос соблюдения был одной из центральных тем, рассматривавшихся в процессе подготовки Конференции ООН по окружающей среде и развитию. Затем, в апреле 1993 года, на конференции в Люцерне министры окружающей среды одобрили декларацию, в которой к Договаривающимся Сторонам всех экологических конвенций в регионе, подпадающем под сферу действия Экономической комиссии ООН для стран Европы, обращен настойчивый призыв наладить сотрудничество в рамках соответствующих руководящих органов данных конвенций в целях установления режимов соблюдения для решения проблем, связанных с несоблюдением Сторонами договорных обязательств. С той поры международное сообщество каждый раз с беспокойством заявляет на переговорах по новым экологическим соглашениям и в рамках осуществления различных инициатив о необходимости дальнейшего усовершенствования существующих механизмов и процессов, обеспечивающих соблюдение, осуществление и принудительное обеспечение соблюдения многосторонних соглашений о защите окружающей среды.

2. В противоположность Конвенции о биологическом разнообразии Картахенский Протокол по биобезопасности прямо предусматривает разработку процедур и механизмов,

* UNEP/CBD/ICCP/1/1.

/...

обеспечивающих соблюдение. В статье 34 указывается, что Конференция Сторон Конвенции, выступающая в качестве Совещания Сторон Протокола, на своем первом совещании рассматривает и утверждает используемые в духе сотрудничества процедуры и организационные механизмы для содействия соблюдению положений Протокола и рассмотрению случаев несоблюдения. В таких процедурах и механизмах предусматриваются положения о предоставлении по мере необходимости консультативных услуг или помощи. Они используются независимо от процедур и механизмов урегулирования споров, установленных статьей 27 Конвенции, и применяются без ущерба для них.

3. В соответствии с планом работы Межправительственного комитета по Картахенскому протоколу по биобезопасности (МККП), одобренным пятым совещанием Конференции Сторон Конвенции, соблюдение является одним из вопросов, подлежащих рассмотрению на первом совещании МККП (пункт 5 раздела А приложения к решению V/1). В этом отношении МККП следует рассмотреть:

- a) элементы режима соблюдения; и
- b) варианты механизма, обеспечивающего соблюдение.

4. Настоящий документ подготовлен Исполнительным секретарем в целях оказания МККП содействия в обсуждении данных вопросов. В документе приводится обзор соответствующих прецедентов в многосторонних соглашениях о защите окружающей среды, рассматриваются осуществляемые в настоящее время инициативы по разработке режимов соблюдения, а также намечаются в общих чертах и обсуждаются возможные элементы и варианты механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Картахенского протокола.

II. ОБЗОР СУЩЕСТВУЮЩИХ РЕЖИМОВ СОБЛЮДЕНИЯ В МНОГОСТОРОННИХ СОГЛАШЕНИЯХ О ЗАЩИТЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

5. В нескольких многосторонних соглашениях о защите окружающей среды, принятых начиная с 1970-х годов, сделаны попытки установления мер, позволяющих проверять соблюдение положений данных документов. Во многие случаях такие меры ограничиваются лишь требованием к Сторонам регулярно представлять национальные доклады о принятых мерах по обеспечению исполнения своих обязательств. Хотя эти доклады и позволяют секретариатам соглашений и другим Сторонам оценивать в какой степени Стороны выполняют свои обязательства, но зачастую в этих соглашениях не определены процедуры, которые следует применять, когда на основании национальных докладов выясняется, что Сторона пренебрегает своими обязательствами. На сегодняшний день полноценные процедуры борьбы с несоблюдением все еще являются большой редкостью, а процесс их разработки находится пока на самом раннем этапе. Соответствующие конкретные требования сформулированы только в трех многосторонних соглашениях о защите окружающей среды: в Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), в Монреальском протоколе по веществам, разрушающим озоновый слой, и в Конвенции ООН-ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на

большие расстояния. В настоящем разделе приводится обзор и анализ режимов, разработанных в данных документах, с целью извлечения уроков, которые могут оказаться полезными при рассмотрении вопроса соблюдения в рамках Картахенского протокола по биобезопасности.

A. Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)

6. СИТЕС была принята в Вашингтоне в 1973 году и вступила в силу в 1975 году. На текущий момент к ней присоединились 152 Стороны. Эта Конвенция призвана защищать виды, находящиеся под угрозой, от использования их выше уровня естественного восстановления путем регулирования или запрета международной торговли такими видами или их образцами. В рамках Конвенции разработана система выдачи разрешений, которые должны быть представлены соответствующим должностным лицам до того, как перечисленные в разрешении виды или образцы будут вывезены за границы любого государства, являющегося Стороной Конвенции. Сертификаты на экспорт и импорт выдаются национальным Административным органом по рекомендации национального Научного органа, назначаемого каждой Договаривающейся страной.

7. С годами механизм, обеспечивающий соблюдение в рамках Конвенции СИТЕС, выкристаллизовался из разрозненных частей. Он основан в значительной степени на положениях Конвенции, касающихся требований о представлении докладов, и на международных мерах (статьи VIII, XII и XIII), а также на различных резолюциях и решениях, принятых Конференцией Сторон в течение ряда лет.

8. В статье VIII Конвенции требуется, чтобы каждая Сторона направляла Секретариату периодический отчет о выполнении Конвенции на национальном уровне. В отчеты необходимо включать сводку о законодательных, регламентационных и административных мерах, принятых для обеспечения соблюдения положений Конвенции. В статье XIII излагается в упрощенном виде процедура действий в случаях несоблюдения: когда Секретариат получает информацию о несоблюдении Стороной договорных обязательств, он должен направлять эту информацию Административному органу заинтересованной Стороны или Сторон. Когда соответствующая Сторона получает эту информацию, она должна извещать Секретариат о любых фактах, относящихся к данному вопросу, в той мере, в какой это разрешается ее законами, и, в надлежащих случаях, предлагает меры по исправлению положения. Когда данная Сторона считает желательным провести расследование, такое расследование может быть проведено лицом или несколькими лицами, специально уполномоченными на это данной Стороной. Информация, предоставленная Стороной или являющаяся результатом расследования, рассматривается Конференцией Сторон, которая может вынести любые, надлежащие по ее мнению, рекомендации.

9. Требования, содержащиеся в данных положениях, были расширены в результате принятия Конференцией Сторон СИТЕС нескольких решений и резолюций. Резолюция Conf. 7.5 вводит ограничительный срок в один месяц, в течение которого Стороне надлежит ответить на запрос Секретариата о предоставлении информации, касающейся предполагаемого нарушения. На шестом совещании Конференции Сторон был впервые

создан Постоянный комитет Конвенции (резолюция Conf. 6.1), затем на девятом совещании Конференции Сторон Комитет он был восстановлен (резолюция Conf. 9.1). В состав Постоянного комитета входят Стороны, избранные в каждом из шести основных географических регионов в соответствии с критериями, установленными в резолюции. Комитет контролирует работу Конвенции в период между совещаниями Конференции Сторон и дает Секретариату общеполитические и практические указания относительно осуществления Конвенции. Комитет рассматривает случаи несоблюдения Сторонами положений Конвенции СИТЕС, принимает по ним соответствующие решения и выносит рекомендации Конференции Сторон о принятии мер.

10. В решениях 10.121 и 122 выдвигается требование о представлении на каждом очередном совещании Конференции Сторон отдельных докладов о нарушениях и о прочих проблемах, связанных с осуществлением Конвенции. На практике контроль за соблюдением положений осуществляют Комитеты по животным и растениям (также созданные в соответствии с резолюцией Conf. 9.1 и проводящие Существенные обзоры торговой деятельности, в результате которых нередко предлагаются меры, касающиеся условий торговли конкретными видами) и Секретариат, которые действуют на основе информации, обеспечиваемой программой ТРАФФИК. Это программа мониторинга торговли дикими видами флоры и фауны, осуществляемая совместно ВФП и МСОП.

11. Когда Секретариат устанавливает наличие серьезной проблемы, связанной с осуществлением Конвенции какой-либо из Сторон, ему надлежит: i) работать вместе с этой Стороной над решением данной проблемы, предоставляя ей консультативные услуги и техническую помощь; ii) передавать вопрос в Постоянный комитет Конвенции, который может продолжить его обсуждение непосредственно с заинтересованной Стороной; и iii) по мере возможностей информировать Стороны посредством рассылки уведомлений о наличии проблем с осуществлением Конвенции и о мерах, принятых для их решения (резолюции Conf. 7.5 и 8.4 и решение Conf. 10.115). В случаях хронического несоблюдения или невыполнения решений Конференции Сторон, касающихся мер по исправлению положения, Постоянный комитет Конвенции может рекомендовать Сторонам введение запрета на торговлю образцами видов, включенных в Приложения к СИТЕС, со Стороной, нарушающей положения Конвенции (решение Conf. 10.18). Такие торговые санкции уже применялись против целого ряда Сторон. Следует отметить, однако, что запрет торговли является крайней мерой. В Конвенции СИТЕС большое значение придается тому, чтобы побуждать Стороны к соблюдению положений Конвенции путем переговоров, а также оказания им технической помощи и консультативных услуг.

B. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой

12. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, был принят в 1987 году в качестве Протокола к Венской конвенции 1985 года об охране озонового слоя. Он вступил в силу в 1989 году, и на текущий момент к нему присоединилось 172 Стороны.

13. Целью Протокола является сокращение и в конечном итоге полное прекращение производства и потребления всех видов озоноразрушающих веществ (OPB), конкретно перечисленных в четырех приложениях к Протоколу. Стороны должны к различным

намеченным срокам сокращать уровни производства и потребления ОРВ на определенные величины, выражаемые в процентах. На торговлю со странами, не являющимися Сторонами, налагаются ограничения, что должно служить стимулом к универсальному присоединению государств к Протоколу и не допускать перемещений промышленных предприятий, предпринимаемых с целью обойти систему контроля, предусмотренную Протоколом.

14. Монреальский протокол является первым многосторонним соглашением о защите окружающей среды, в котором сделана попытка комплексного решения вопроса несоблюдения. Положения, стимулирующие разработку процедуры в случаях несоблюдения, излагаются в статье 8 Протокола, которая требует, чтобы Стороны «на своем первом совещании рассматривали и утверждали процедуры и организационный механизм определения факта несоблюдения положений Протокола и то, как следует относиться к Сторонам, не соблюдающим Протокол». В 1990 году Стороны приняли временную процедуру, касающуюся несоблюдения, для мониторинга и обеспечения соблюдения положений Протокола. В 1992 году на четвертом Совещании Сторон был проведен обзор этой временной процедуры, и она была принята на постоянной основе. Специальная рабочая группа правовых и технических экспертов, учрежденная девятым Совещанием Сторон, провела дальнейший обзор функционирования этой процедуры, а в ноябре 1998 года десятое Совещание Сторон приняло к ней определенные поправки.

15. Процедура, касающаяся несоблюдения, была задумана как неконфронтационный, примирительный, функционирующий в духе сотрудничества механизм, рассчитанный на оказание поддержки и содействия Сторонам, не соблюдающим своих обязательств, чтобы они добивались полного соблюдения всех положений Протокола. Рабочая группа, разработавшая данный режим, фактически подчеркивала, что процедура, касающаяся несоблюдения, должна носить несложный, неконфронтационный и гласный характер, оставляя вопрос принятия решений за Совещанием Сторон. В этой связи высказывалось мнение о том, что цели Протокола могут быть гораздо эффективней достигнуты при режиме, оказывающем Сторонам поддержку и содействие в соблюдении своих обязательств по Протоколу, чем при режиме, носящем обвинительный и конфронтационный характер.

16. Процедура несоблюдения находится в ведении Комитета по выполнению, в состав которого входит десять Сторон, избираемых Совещанием Сторон сроком на два года с учетом принципа справедливого географического соотношения. Установление факта несоблюдения может быть инициировано одним из следующих трех методов:

- a) подачей в секретариат одной Стороной или несколькими Сторонами жалобы на третью Сторону с указанием на несоблюдение ею своих обязательств;
- b) действиями, предпринятыми секретариатом, когда ему становится известно о случае возможного несоблюдения одной из Сторон своих обязательств; и
- c) признанием самой Стороны в том, что, несмотря на целенаправленные, добросовестные усилия, она не в состоянии полностью выполнять своих обязательств в рамках Протокола.

17. Комитет выполняет, в частности, следующие функции:

- а) получает и рассматривает любые представленные ему материалы о несоблюдении и готовит по ним доклады;
- б) получает и рассматривает любую информацию или замечания, передаваемые ему секретариатом, и готовит по ним доклады;
- в) запрашивает через секретариат, если считает необходимым, дополнительную информацию по вопросам, которые он рассматривает;
- г) выявляет факты и возможные причины частных случаев несоблюдения, переданных ему на рассмотрение, и выносит рекомендации Совещанию Сторон;
- д) организует по просьбе заинтересованной Стороны сбор информации на ее территории; и
- е) осуществляет обмен информацией с механизмом финансирования Протокола, необходимой ему для подготовки рекомендаций.

18. Комитету необходимо рассматривать представленные ему материалы, информацию и замечания «в целях достижения дружественного решения вопроса на основе соблюдения положений Протокола». Комитет представляет свой доклад и все рекомендации, которые он считает уместными, на рассмотрение Совещания Сторон. После получения доклада Комитета по выполнению Совещание Сторон может принять решение о мерах, обеспечивающих полное соблюдение Протокола (включая меры, содействующие усилиям Сторон по выполнению своих обязательств в рамках Протокола) и дальнейшее осуществление его целей, а также распорядиться о введении этих мер. По просьбе Совещания Сторон Рабочая группа составила ориентировочный перечень мер, которые Совещания Сторон могут принимать в отношении несоблюдения. Рабочая группа предложила три вида мер, принятых четвертым Совещанием Сторон в качестве ориентировочного перечня. В число этих мер входит:

- а) соответствующая помощь, включая помощь в сборе и представлении данных, техническая помощь, передача технологии и финансовая помощь, передача информации и профессиональная подготовка;
- б) вынесение предупреждений;
- в) приостановление, в соответствии с применимыми нормами международного права, касающимися приостановления действия договора, конкретных прав и привилегий, вытекающих из Протокола (независимо от того, распространяются ли на них предельные сроки), включая те, которые относятся к рационализации в промышленности, производству, потреблению, торговле, передаче технологии, механизму финансирования и мерам организационного характера.

19. Пока что Комитет по выполнению Протокола рассматривает в основном дела стран с переходной экономикой, которые сталкиваются с трудностями в соблюдении своих графиков постепенного отказа от производства и потребления ОРВ. К этим Сторонам не применялись крайние меры, предусматривающие приостановление прав и привилегий в рамках Протокола, отмену финансовой помощи или введение торговых санкций. В целом ряде недавних случаев несоблюдения такими странами Лондонской поправки применялось оказание им финансовой помощи, чтобы обеспечить соблюдение положений Протокола. В таких случаях седьмое Совещание Сторон, проводившееся в 1995 году, рекомендовало оказывать международное содействие в реализации проектов по

постепенному свертыванию производства и потребления ОРВ в соответствующих странах. Но вместе с тем седьмое Совещание постановило проводить строгую проверку деятельности этих стран по обеспечению соблюдения Протокола. В 1998 и в 1999 годах Совещание Сторон приняло ряд решений, касающихся несоблюдения Протокола некоторыми странами с переходной экономикой. В этих решениях Стороны упоминают весь спектр мер, перечисленных в ориентировочном перечне: они постановили, что следует продолжать оказание этим странам международной помощи, чтобы позволить им выполнять свои обязательства, но вместе с тем Стороны предупредили, что в случае невыполнения этими странами своих обязательств, они рассмотрят возможность применения мер, соответствующих тем, что приводятся выше, в пункте 18 с), включая меры, предусмотренные в рамках статьи 4 Протокола, ограничивающей торговлю с государствами, не являющимися Сторонами.

С. Конвенция ООН-ЕЭК о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и Протоколы к ней

20. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния была принята в 1979 году государствами-членами ООН-ЕЭК и вступила в силу в 1983 году. На сегодняшний день к ней присоединилось 47 Сторон. Конвенция обеспечивает основу для сотрудничества в области борьбы с трансграничным загрязнением воздуха. В этом документе сформулированы основные принципы сотрудничества в целях постепенного сокращения загрязнения воздуха и разработана общая схема проведения научных исследований, оценок и мониторинга, а также обмена информацией. После вступления Конвенции в силу ее общая основа была расширена за счет принятия следующих восьми протоколов: Протокола 1984 года о долгосрочном финансировании Совместной программы мониторинга и оценки переноса загрязнителей воздуха на большие расстояния в Европе; Протокола 1985 года о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков; Протокола 1988 года о контроле за выбросами окислов азота или их трансграничными потоками; Протокола 1991 года о контроле за выбросами летучих органических соединений или их трансграничными потоками (именуемого в дальнейшем «Протоколом ЛОС»); Протокола 1994 года о дальнейшем сокращении выбросов серы; Протокола 1998 года о тяжелых металлах; Протокола 1998 года о стойких органических загрязнителях (СОЗ); и Протокола 1999 года о борьбе с подкислением, эвтрофикацией и приземным озоном.

21. В Конвенции, как и во всех многосторонних договорах о защите окружающей среды того времени, не рассматриваются процедуры, касающиеся несоблюдения. Но в статье 10 предусматривается, что Исполнительный орган, в который входят представители Договаривающихся Сторон, проводит обзор выполнения Конвенции. В 1991 году Стороны Конвенции, используя опыт Монреальского протокола, постановили включить в Протокол ЛОС положение, касающееся соблюдения. В пункте 3 статьи 3 Протокола требуется, чтобы Стороны «разработали механизм контроля за соблюдением Протокола». В качестве первого шага Исполнительный орган уполномочивается в пункте 3 статьи 3 получать от Сторон сообщения о случаях несоблюдения Протокола другими Сторонами и принимать по ним решения. В 1997 году Исполнительный орган принял посредством решения 1997/2 процедуру, касающуюся несоблюдения, применительно ко всем

протоколам в рамках Конвенции. Этот механизм разработан по модели процедуры Монреальского протокола, но их отличает друг от друга ряд существенных расхождений.

22. Решением 1997/2 учреждается Комитет по выполнению, в состав которого вводится восемь Сторон Конвенции. На Комитет возлагаются, в частности, функции по проведению периодических обзоров выполнения Сторонами требований протоколов о представлении докладов и по рассмотрению любых представленных ему материалов или указаний относительно невыполнения Стороной договорных обязательств. В этом решении не установлены ни цели, ни общие принципы, обосновывающие процедуру. Так например, Комитету по выполнению не нужно заниматься поисками «дружественного решения вопроса со Стороной, не выполняющей своих обязательств», как это предусмотрено в рамках Монреальского протокола.

23. Материалы или указания могут быть представлены в Комитет Стороной или Сторонами любого из протоколов; Стороной, которая приходит к заключению о том, что она не в состоянии выполнять своих обязательств в рамках протокола; или секретариатом, когда ему становится известно, особенно в результате проводимого им обзора национальных докладов, о случаях возможного несоблюдения. В ходе выполнения своих функций, Комитет может запрашивать через секретариат дополнительную информацию, касательно рассматриваемых им вопросов; организовывать по просьбе заинтересованной Стороны сбор информации на территории данной Стороны; и рассматривать любую переданную ему секретариатом информацию по вопросам соблюдения протоколов.

24. Комитету надлежит ежегодно представлять Исполнительному органу доклады и рекомендации, касающиеся случаев несоблюдения. Стороны Протокола, проводящие совещания в рамках Исполнительного органа, рассматривают доклад и рекомендации Комитета и принимают решения о назначении мер. Эти меры должны носить недискриминационный характер, должны быть рассчитаны на то, чтобы обеспечивать полное соблюдение Протокола, и должны оказывать содействие Стороне в соблюдении Протокола. Следует, однако, отметить, что в данном решении не определен конкретно комплекс мер, которые могут быть приняты в отношении Стороны, не соблюдающей Протокол.

III. ИНИЦИАТИВЫ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ В РАМКАХ ДРУГИХ ПРОЦЕССОВ

25. В рамках целого ряда соответствующих процессов началось осуществление важных инициатив в целях решения вопросов соблюдения, осуществления и обеспечения соблюдения многосторонних соглашений о защите окружающей среды и разработки процедур, касающихся несоблюдения.

A. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

26. Признавая серьезность последствий нарушения многосторонних экологических соглашений для окружающей среды и необходимость борьбы с организованной преступностью в этой области, министры окружающей среды стран, входящих в «Группу Восьми», проводившие совещание в Лидз Касле, Великобритания, в апреле 1998 года, приняли решение об оказании безоговорочной поддержки процессу эффективного

осуществления многосторонних экологических соглашений и определили, что объектом преимущественной направленности на начальном этапе будут Конвенция СИТЕС, Монреальский протокол и Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. Затем в июле 1999 года ЮНЕП был организован в Женеве (при содействии стран «Группы Восьми») семинар по вопросам экологических преступлений, основной целью которого было рассмотрение вопросов, связанных с обеспечением соблюдения и соблюдением упомянутых трех соглашений. Одним из основных результатов работы этого семинара было решение о разработке руководящих принципов в области обеспечения соблюдения и соблюдения соглашений и борьбы с экологическими преступлениями.

27. Последующим мероприятием стало проведение в Женеве в декабре 1999 года подготовительного совещания Рабочей группы экспертов ЮНЕП по вопросам обеспечения соблюдения и осуществления природоохранных конвенций. Рабочая группа обсудила проект ряда руководящих принципов для осуществления и соблюдения многосторонних экологических соглашений, подготовленных секретариатом ЮНЕП и доработанных двумя рабочими подгруппами, созданными в ходе совещания. Проект руководящих принципов подвергнется дальнейшим обсуждениям на последующих совещаниях Группы. В том, что касается вопросов соблюдения в проекте руководящих принципов, то тут основное внимание акцентируется на подходах, обеспечивающих прозрачность процессов, стимулах к соблюдению, санкциях, договорном процессе и организационных мерах. Ниже приводятся некоторые из ключевых предложений, которые могут быть рассмотрены в процессе разработки механизма, обеспечивающего соблюдение:

- a) Стороны должны соответствующим образом поощрять осуществление стратегий, содействующих преданию гласности их действий и действий других соответствующих участников, с тем чтобы эти действия подвергались надлежащей оценке Сторон и, по мере необходимости, других групп международной системы (так называемый «гласный подход»);
- b) от Сторон необходимо требовать, чтобы они представляли доклады по общей форме и придерживались стандартной процедуры представления данных. Следует обеспечивать проведение своевременного обзора докладов Сторон секретариатом соглашения, экспертами, специалистами одинаковой квалификации или самими Сторонами;
- c) должна существовать возможность проведения по требованию проверок на местах в качестве одного из вариантов контроля за соблюдением соглашения, выявления трудностей, препятствующих соблюдению, и поиска возможных решений. Проверки на местах могут проводить секретариаты, неправительственные эксперты, специалисты одинаковой квалификации и правительственные эксперты;
- d) для оказания содействия в проведении проверок соблюдения соглашений следует надлежащим образом вербовать неправительственные организации, частный сектор и отдельных специалистов;
- e) следует предусматривать включение в международные соглашения мер, имеющих целью расширение национального и местного потенциала, обеспечивающего

соблюдение соглашений. К таким мерам относится, например, оказание технической и финансовой помощи, подготовка кадров и поставки необходимого оборудования;

f) если Сторонам необходимо создавать потенциал для выполнения международных соглашений или исполнения особо обременительных обязательств, приносящих пользу всемирному сообществу, им должен быть предоставлен доступ к механизмам финансирования для создания таких потенциалов;

g) следует обсудить вопрос применения экономических стимулов в целях содействия эффективному выполнению и соблюдению международных обязательств;

h) Стороны должны располагать комплексом санкций для применения их в соответствующих случаях, чтобы обеспечивать соблюдение. Санкции должны включать возможность прекращения, по мере необходимости, доступа стран, не соблюдающих своих обязательств, к определенным выгодам, связанным с членством в соглашении, или обращения с ними как со странами, не являющимися Сторонами соглашения. Санкции могут включать наложение ограничений на торговлю регулируемыми товарами за пределами национальных границ, если случаи несоблюдения связаны с обязательствами в области торговли. Эти санкции должны разрабатываться и применяться в соответствии с правом международной торговли;*

i) Становясь Сторонами международных соглашений, страны должны провести анализ того, в какой степени они уже соблюдают эти соглашения, или, если необходимо, разработать планы действий по достижению соблюдения. В такие планы необходимо включать исходные данные для сравнительной оценки. Ратифицирующее государство должно извещать секретариат соглашения о своем плане действий по обеспечению соблюдения, который может сопутствовать процессу ратификации страной соглашения;

j) Стороны международных соглашений должны регулярно проводить совещания, чтобы отчитываться друг перед другом о выполнении соглашения и рассматривать вопрос о принятии мер по упрочению основы его соблюдения; и

k) составляя проекты международных соглашений, Стороны должны предусматривать в них создание Комитета по выполнению и использование особых процедур для рассмотрения частных случаев несоблюдения.

B. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением

28. Базельская конвенция была принята в 1989 году и вступила в силу в 1992 году. На сегодняшний день к ней присоединилось 136 Сторон. Основной целью Конвенции является охрана здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных последствий, связанных с ростом производства, трансграничной перевозкой и удалением опасных отходов. Основное внимание в Конвенции уделяется регулированию международной торговли опасными отходами, перечисленными в приложениях к ней. Международная торговля допускается только между Сторонами и основывается на процедуре получения предварительного обоснованного согласия. Сторона имеет право

* Примечание. Вопрос санкций вызвал полемику на совещании, поскольку по мнению большинства делегатов следует поощрять среди Сторон соблюдение многосторонних экологических соглашений, а не прибегать к применению карательных мер.

вводить запрет на ввоз всех опасных отходов на свою территорию. В поправке к Конвенции, не вступившей еще в силу, налагается запрет на любой экспорт опасных отходов в целях их окончательной ликвидации из развитых в развивающиеся страны.

29. В Базельской конвенции пока еще не предусматривается процедура, касающаяся несоблюдения. В статье 19 Конвенции, в которой речь идет о проверках, предусмотрено, что любая Сторона, имеющая основание считать, что другая Сторона действует в нарушение своих договорных обязательств, может информировать об этом секретариат и ту Сторону, которая подозревается в нарушении. Секретариат должен представить Сторонам всю необходимую в этом случае информацию. В Конвенции не указывается конкретно, что должно происходить в дальнейшем. Учитывая ограниченность статьи 19 и необходимость обеспечивать соблюдение положений Конвенции, Конференция Сторон на своем третьем совещании (решение III/11) поручила Консультативной подгруппе экспертов по правовым и техническим вопросам изучить все вопросы, относящиеся к учреждению и разработке механизма контроля за осуществлением и соблюдением положений Конвенции, и представить доклад о результатах своей работы четвертому совещанию Конференции Сторон. На своем первом совещании в июне 1996 года Консультативная подгруппа подготовила опросный лист, чтобы выяснить мнение Сторон о предлагаемом механизме. Четвертое совещание Конференции Сторон Конвенции, проводившееся в феврале 1998 года, продлило сроки работы Подгруппы.

30. В июне 1998 года Подгруппа определила принципы работы и элементы механизма контроля за осуществлением и соблюдением положений Конвенции. Проектная разработка данных элементов была представлена пятому совещанию Конференции Сторон, которое своим решением V/16 поручило Правовой рабочей группе подготовить (с учетом проектной разработки элементов, прилагаемой к этому решению) проект решения об учреждении механизма, содействующего осуществлению и соблюдению положений Конвенции, и представить его для принятия шестому совещанию Конференции Сторон. В решении V/16 рассматривается вопрос учреждения механизма, руководить которым будет существующий или новый орган, для контроля за осуществлением и соблюдением положений Конвенции в целях вынесения рекомендаций о наиболее оптимальных путях обеспечения полного осуществления положений Конвенции. В решении определено, что механизм должен быть «прозрачным, рентабельным, несложным, гибким, носить превентивный, необязывающий характер, и быть ориентированным на оказание Сторонам содействия в осуществлении положений Базельской конвенции».

C. Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКООНК) и Киотский протокол к ней

31. РКООНК была принята в 1992 году и вступила в силу в 1994 году. На сегодняшний день к ней присоединилось 184 Стороны. Цель Конвенции заключается в том, чтобы добиться стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Стороны, включенные в Приложение 1 (то есть, большинство стран ОЭСР и стран Центральной и Восточной Европы), обязаны стремиться к тому, чтобы к 2000 году стабилизировать свои выбросы парниковых газов на уровне 1990 года. Каждая Сторона должна готовить национальный кадастр выбросов всех парниковых газов и представлять

доклад о национальной политике и мерах, которые она приняла для борьбы с изменением климата и его последствиями. Киотский протокол был принят на третьем совещании Конференции Сторон в декабре 1997 года, и в нем поставлены новые цели по сокращению выбросов для Сторон, включенных в Приложение 1, в период после 2000 года. Развитые страны обязаны сократить уровни своих совместных выбросов основных парниковых газов по крайней мере на 5%. Намеченные индивидуальные цели стран по сокращению выбросов должны быть достигнуты к периоду 2008-2012 годов.

32. В статье 13 Конвенции обусловлено, что Конференция Сторон на своей первой сессии рассматривает вопрос об организации многостороннего консультативного процесса (МКП) для решения вопросов, касающихся осуществления Конвенции. Конференция Сторон на своем первом совещании решением 20/СР.1 учредила Специальную рабочую группу экспертов по правовым и техническим вопросам «для изучения всех вопросов, касающихся организации многостороннего консультативного процесса и его структуры». Окончательный доклад Специальной рабочей группы, принятый на ее шестом совещании, был представлен четвертому совещанию Конференции Сторон в ноябре 1998 года. Своим решением 10/СР.4 Конференция Сторон утвердила описание многостороннего консультативного процесса, представленное Специальной рабочей группой. Многосторонний консультативный процесс должен быть проникнут духом сотрудничества, облегчать выполнение задач, носить неконфронтационный и гласный характер, быть своевременным и внесудебным. Предполагается создание Постоянного многостороннего консультативного комитета (ПМКК) для оказания содействия Сторонам в преодолении трудностей, которые они испытывают в процессе осуществления Конвенции, для содействия пониманию Конвенции и для предотвращения споров. Вопросы, касающиеся осуществления, могут подниматься любой Стороной относительно ее собственной процедуры осуществления; Стороной или группой Сторон относительно осуществления Конвенции другими Сторонами; или Конференцией Сторон. Комитет должен рассматривать поднятый вопрос или вопросы в консультации с заинтересованной Стороной или Сторонами и оказывать содействие в преодолении трудностей, возникающих в процессе осуществления, путем: i) разъяснения и разрешения вопросов; и ii) предоставления консультативных услуг и рекомендаций относительно получения технических и финансовых средств для преодоления трудностей, касающихся осуществления. Комитет представляет доклады Конференции Сторон. Окончательное принятие многостороннего консультативного процесса отложено до шестого совещания Конференции Сторон, поскольку не было достигнуто консенсуса по ряду нерешенных вопросов и, в частности, по вопросам о членском составе Комитета и назначении его членов. Интересным аспектом многостороннего консультативного процесса является полное отсутствие санкций на случай несоблюдения. В процедуре просто предусмотрен механизм оказания Сторонам содействия в выполнении обязательств в рамках Конвенции посредством предоставления им консультаций, рекомендаций, а также технической и финансовой помощи.

33. Более действенная процедура возникнет, возможно, в ходе текущего осуществления инициативы в рамках Киотского протокола, потому что соответствующие его положения предусматривают разработку развернутой процедуры, касающейся несоблюдения. В статье 16 Протокола, например, четко указано, что любой многосторонний консультативный процесс, который может применяться к Протоколу, действует без ущерба для процедуры, касающейся несоблюдения, которая будет

учреждена в соответствии со статьей 18, требующей, чтобы Конференция Сторон, действующая в качестве совещания Сторон Протокола, на своей первой сессии утвердила надлежащие и эффективные процедуры и механизмы для определения и рассмотрения случаев несоблюдения, в том числе путем разработки ориентировочного перечня последствий несоблюдения. Любые процедуры и механизмы, предусматривающие последствия обязывающего характера, принимаются путем внесения поправки в Протокол.

34. Четвертое совещание Конференция Сторон учредило (решение 8/CP.4) Совместную рабочую группу Вспомогательного органа по научным и технологическим консультациям (ВОНТК) и Вспомогательного органа по осуществлению (ВОО) для рассмотрения вопроса процедур и механизмов, связанных с системой, обеспечивающей соблюдение в рамках Киотского протокола. Ко времени проведения пятого совещания Конференции Сторон, в ноябре 1999 года, Совместная рабочая группа определила в предварительном порядке элементы механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Протокола, используя для этого материалы, представленные Сторонами. На своем пятом совещании Конференция Сторон предложила Совместной рабочей группе (решение 15/CP.5) представить свои заключения шестому совещанию, с тем чтобы дать Конференции Сторон возможность принять решение на этом совещании относительно механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Протокола. Элементы механизма были доработаны на двенадцатом совещании вспомогательных органов, проводившемся в июне 2000 года. На тринадцатом совещании вспомогательных органов в сентябре 2000 года Сопредседатели Совместной рабочей группы представители на рассмотрение делегатов проект описания системы, обеспечивающей соблюдение в рамках Киотского протокола (см. FCCC/SB/2000/7). В результате обсуждений на совместном совещании вспомогательных органов был подготовлен и принят пересмотренный вариант текста в качестве основы для дальнейших переговоров на шестом совещании Конференции Сторон, которое состоится в ноябре 2000 года.

IV. ЭЛЕМЕНТЫ И ВАРИАНТЫ МЕХАНИЗМА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО СОБЛЮДЕНИЕ

35. В вышеизложенном обзоре выявлены определенные элементы и варианты, касающиеся организационных и процедурных аспектов механизма, обеспечивающего соблюдение, которые МККП, возможно, пожелает обсудить. Эти элементы и варианты рассматриваются ниже под следующими заголовками: цели, характер и принципы механизма; структура и функции организационного механизма; применение процедуры, касающейся несоблюдения; результаты/последствия несоблюдения; роль Конференции Сторон Конвенции, действующей в качестве совещания Сторон Протокола; и роль секретариата.

A. Цели, характер и принципы механизма

36. *Цели.* В общем смысле целью применения механизмов, обеспечивающих соблюдение, анализ которых проведен выше, является обеспечение соблюдения Сторонами договорных обязательств посредством оказания им помощи и применения санкций по мере необходимости. Механизм, обеспечивающий соблюдение в рамках

Монреальского протокола, нацелен на достижения «дружественного решения вопроса на основе соблюдения положений Протокола». Механизм в рамках Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния предусматривает обеспечение полнейшего соблюдения положений Протокола посредством, в частности, принятия решений о назначении мер, оказывающих содействие Стороне в соблюдении Протокола. Целью многостороннего консультативного процесса в рамках РКООНИК является решение вопросов, касающихся осуществления, путем предоставления Сторонам рекомендаций относительно получения средств для преодоления трудностей, с которыми они сталкиваются в процессе осуществления Конвенции. Новая структура в рамках Базельской конвенции рассчитана на оказание Сторонам помощи и содействия в достижении соблюдения, а не на то, чтобы выдвигать обвинения. В статье 34 Картхенского протокола уже определены главные цели предлагаемой процедуры, касающейся несоблюдения: процедуры и механизмы, которые будут разработаны, должны содействовать соблюдению положений Протокола, рассмотрению случаев несоблюдения и предусматривать положения о предоставлении, по мере необходимости, консультативных услуг или помощи.

37. *Характер.* Основной качественный признак процесса заключается в его несложном, прозрачном, неконфронтационном и внесудебном характере, что в значительной мере соответствует общей цели оказания содействия и поддержки Сторонам в выполнении договорных обязательств. Несложный, прозрачный и неконфронтационный механизм скорее вызовет доверие к себе, добьется надежной репутации и поддержки, чем тот, который отличается пристрастием к обвинениям и основан на сложных квазисудебных процедурах. Эта концепция была впервые определена в ходе разработки процедуры, касающейся несоблюдения в рамках Монреальского протокола. Затем её взял на вооружение многосторонний консультативный процесс РКООНИК и механизм в рамках Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Сейчас к ней обращаются вновь в планах действий, разрабатываемых в рамках Базельской конвенции и Киотского протокола. Следует отметить, что положение, стимулирующее разработку процедур в рамках Картхенского протокола, предусматривает создание *используемых в духе сотрудничества* процедур и организационных механизмов.

38. *Принципы.* Принципы своевременности, беспристрастности, предсказуемости, прозрачности и соблюдения надлежащей процедуры считаются важнейшей основной механизма, обеспечивающего соблюдение. Своевременность обеспечивается за счет положений, ограничивающих процесс принятия решений определенными временными рамками. Беспристрастность и соблюдение надлежащей процедуры достигаются за счет предоставления Стороне, чье поведение вызвало сомнения, возможности опровергнуть представленную информацию и принимать полноправное участие в процессе. Процедуры должны отличаться прозрачностью, а их результаты – предсказуемостью, с тем чтобы не давать никаких оснований для обвинений в «охоте на ведьм» и в произволе.

B. Структура и функции организационного механизма

39. Учреждение, ответственное за рассмотрение вопросов соблюдения, может быть постоянно действующим или создаваемым для специальной цели органом. По самой своей природе орган, создаваемый для специальной цели, учреждается только тогда, когда поднимаются вопросы несоблюдения. Поэтому мандат такого учреждения будет

достаточно ограниченным, связанным с рассмотрением вопроса, поднятого в конкретном официальном обвинении. Такой орган, к примеру, не подходит для регулярного контроля за осуществлением и соблюдением договорных обязательств. В рамках всех рассмотренных механизмов Стороны выбирали постоянно действующий орган, который не только рассматривает случаи несоблюдения по мере того, как о них становится известно, но и осуществляет регулярный контроль за соблюдением, чтобы содействовать полному осуществлению данного договора.

40. Ввиду характера функций учреждения, ответственного за рассмотрение вопросов соблюдения, членский состав такого органа должен быть ограниченным и немногочисленным. Именно так обстоит дело во всех рассмотренных механизмах. В состав Комитета по выполнению в рамках Монреальского протокола входит десять Сторон, а в состав Комитета по выполнению Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния введено восемь Сторон. Для многостороннего консультативного процесса в рамках РКООН/ИК рассматриваются варианты в 10, 15 или 25 членов, а в состав новой структуры в рамках Базельской конвенции предлагается включить от 14 до 20 членов. Одним из критериев, определяющих членский состав существующих учреждений, ответственных за рассмотрение вопросов соблюдения, считается справедливое географическое представительство. Члены этих учреждений являются представителями Сторон. Но в рамках инициатив Киотского протокола и Базельской конвенции выдвигалось предложение о том, что членами могли бы стать эксперты либо назначаемые Сторонами, либо выбираемые из реестра экспертов, и они могли бы быть задействованы в качестве независимых специалистов. При определении того, кто будет входить в состав органа, ответственного за рассмотрение вопросов соблюдения - представители Сторон или независимые эксперты, обязательно нужно будет учитывать тот немаловажный факт, что правительства всегда очень чувствительно относятся к внешним проверкам выполнения ими своих договорных обязательств.

41. Функции органа, ответственного за рассмотрение вопросов соблюдения, будут зависеть от того, создается ли он в качестве механизма содействия осуществлению и соблюдению в общем или в качестве органа для рассмотрения частных случаев несоблюдения. В рассмотренных выше механизмах встречаются самые разные варианты. Постоянный комитет СИТЕС является органом, отвечающим за осуществление Конвенции. Он вырабатывает общую политику и практические указания для секретариата и проводит обзор соблюдения Сторонами СИТЕС положений Конвенции. С другой стороны, создается впечатление, что функции Комитета по выполнению Монреальского протокола ограничены рассмотрением частных случаев несоблюдения и представлением об этом докладов Совещанию Сторон. При исполнении своих функций Комитет может запрашивать дополнительную информацию или проводить мониторинг на местах на территории Стороны, предположительно не соблюдающей положений Протокола. Комитет по выполнению Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, мандат которого состоит в том, чтобы рассматривать любые представленные ему материалы или указания «в целях выработки конструктивного решения», наделен дополнительным мандатом по i) организации периодических обзоров выполнения Стороной обязательств по представлению докладов и ii) подготовке по просьбе Исполнительного органа доклада о соблюдении или выполнении Сторонами конкретно указанных обязательств в рамках отдельного протокола. Более широкими представляются

предлагаемые функции проектируемого органа по выполнению и соблюдению в рамках Базельской конвенции. Они варьируются от предоставления Сторонам рекомендаций по созданию и укреплению отечественных механизмов регулирования посредством проведения мониторинга и оказания содействия отдельным Сторонам в их деятельности по осуществлению решений, касающихся соблюдения, до вынесения рекомендаций по вопросам мониторинга и соблюдения в целом, включая определение приоритетов.

42. Еще одним вариантом является учреждение органа по соблюдению, который выполняет не только большинство из вышеперечисленных функций, но и принимает решения, имеющие обязательную силу, по существу представленных ему случаев несоблюдения, включая назначение мер по обеспечению соблюдения. Данный вариант не вызывал интереса в существующих механизмах, обеспечивающих соблюдение. В этой связи высказывалось мнение о том, что принятие решений, касающихся невыполнения Стороной своих договорных обязательств, является в конечном счете вопросом политическим, решением которого надлежит заниматься Конференцией Сторон. И это совершенно верно, учитывая тот факт, что последствия несоблюдения могут включать в себя приостановление прав и привилегий Стороны. Считается, что орган по соблюдению отнюдь не представляет в полной мере Сторон, и поэтому ему не следует поручать принятия решений по такому важнейшему вопросу. Таким образом, во всех рассмотренных нами случаях орган по соблюдению только выносит рекомендации Конференции или Совещанию Сторон, которые затем и принимают окончательное решение. Даже в случае с Конвенцией СИТЕС, в рамках которой Постоянный комитет регулярно налагает торговые санкции на нарушающие Стороны, это действие производится только на основании полномочий, полученных от Конференции Сторон.

43. Положение, стимулирующее разработку процедуры, касающейся несоблюдения в рамках Картахенского протокола по биобезопасности, уже само по себе в значительной мере ограничивает предполагаемые функции органа по соблюдению. Эти функции заключаются в содействии соблюдению положений Протокола; рассмотрении случаев несоблюдения; и в предоставлении, по мере необходимости, консультативных услуг или помощи. Можно заключить поэтому, что данные функции планируемого органа очевидно не ограничиваются простым рассмотрением частных случаев несоблюдения. В этой связи следующие элементы могут составить минимальную основу мандата органа по соблюдению: получение материалов, касающихся несоблюдения; рассмотрение предоставленных ему частных случаев несоблюдения; затребование дополнительной информации о предоставленных ему случаях несоблюдения; организация мониторинга на местах на территории заинтересованных Сторон; предоставление консультативных услуг и содействия Сторонам, не соблюдающим положений Протокола; а также проведение мониторинга общего осуществления и соблюдения положений Протокола и вынесение рекомендаций Конференции Сторон Конвенции, действующей в качестве совещания Сторон Протокола, о надлежащих мерах, нацеленных на обеспечение более эффективного осуществления и соблюдения положений Протокола.

C. Применение процедуры, касающейся несоблюдения

44. Необходимо рассмотреть важнейший вопрос определения органов, которые могут требовать применения процедуры, касающейся несоблюдения. В рамках как Монреальского протокола, так и Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на

большие расстояния предусматриваются одинаковые условия приведения в действие процедур, касающихся несоблюдения, любым из трех методов: i) одной или несколькими Сторонами, испытывающими сомнения относительно соблюдения другой Стороной своих обязательств; ii) Стороной, признающей свою неспособность полностью выполнять свои обязательства; или iii) секретариатом, когда ему становится известно о случаях возможного несоблюдения Стороной своих обязательств в результате обзора национальных докладов. Во всех трех случаях полученная информация передается затем секретариатом в Комитет по выполнению. Другой вариант предусматривается в многостороннем консультативном процессе РКООНК, в рамках которого, кроме приведенных выше пунктов i) и ii), группа Сторон (с учетом того, как они сами выполняют свои собственные обязательства) или Конференция Сторон уполномочиваются применять процедуру, касающуюся несоблюдения. Следует добавить, что в рамках многостороннего консультативного процесса секретариату не отводится в этом никакой роли. В ходе переговоров, ведущихся в рамках Киотского протокола, предлагалось, чтобы такие органы Протокола, как Совещание Сторон, вспомогательные органы, группы экспертов, проводящие обзоры, и секретариат, располагали возможностью применения процедуры, касающейся несоблюдения. В процессе разработки механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Монреальского протокола, предлагалось даже, чтобы возможностью применения такой процедуры располагали неправительственные организации и частные лица. Это предложение не нашло особой поддержки, поскольку было сочтено, что данная процедура уже и без того ведет к значительному вторжению во внутренние дела Сторон и участие в ней неправительственных организаций было бы явной политической провокацией. Следует отметить, что в проектной разработке руководящих принципов ЮНЕП неправительственным организациям, частному сектору и частным лицам отводится определенная роль в процессе контроля за соблюдением Сторонами своих обязательств. Но из текста проектной разработки невозможно определить, предусматривает ли такая роль возможность применения процедуры, касающейся несоблюдения.

D. Результаты/последствия несоблюдения

45. Хотя все соглашаются с тем, что эффективность механизма, обеспечивающего соблюдение, должна обеспечиваться как мерами стимулирования, так и принудительными мерами или санкциями, во всех рассмотренных выше механизмах предпочтение было отдано осмотрительному подходу. Всеобъемлющее внимание уделяется предоставлению консультативных услуг и оказанию содействия Сторонам, чтобы помочь им в преодолении трудностей, с которыми они сталкиваются при осуществлении своих обязательств. Эта тенденция объясняется тем фактом, что механизмы уже изначально были задуманы как неконфронтационные, способствующие усилиям Сторон добиться полного соблюдения своих обязательств. Поэтому, в то время как к процедуре 1992 года, касающейся несоблюдения в рамках Монреальского протокола прилагался ориентировочный перечень мер* (включая принудительные меры), к которым Совещание

* В решении IX/35, которым девятое Совещание Сторон Монреальского протокола создало Специальную группу экспертов по правовым и техническим вопросам для пересмотра процедуры 1992 года, из мандата Группы намеренно исключен ориентировочный перечень, но комплекс содержащихся в нем мер остается действующим, хотя эти меры и не были включены в фактический текст процедуры 1998 года.

Сторон могло прибегать в случаях несоблюдения, на практике внимание уделялось тому, чтобы помочь Сторонам в исполнении их обязательств. В механизмах Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и многостороннего консультативного процесса основное внимание также уделяется оказанию содействия Сторонам. И лишь в рамках механизма Конвенции СИТЕС торговые санкции применяются как нечто само собой разумеющееся в случаях хронического несоблюдения или невыполнения решений Конференции Сторон, касающихся мер по исправлению положения.

46. В ориентировочном перечне к процедуре 1992 года, касающейся несоблюдения в рамках Монреальского протокола, содержатся следующие рекомендуемые меры: оказание помощи, включая помочь в сборе и представлении данных, оказание технической помощи, передача технологии и финансовая помощь, передача информации и профессиональная подготовка; вынесение предупреждений; и приостановление прав и привилегий в соответствии с нормами международного права. Комплекс мер, касающихся несоблюдения, рассматриваемый в рамках Киотского протокола, представляется намного более суровым, чем те меры, которые предлагаются в ориентировочном перечне Монреальского протокола. Большинство из них, однако, объясняется спецификой обязательств, содержащихся в данном документе. В число этих мер входит предоставление консультационных услуг и помощи; опубликование фактов несоблюдения; вынесение предупреждений; составление планов действий по соблюдению обязательств; потеря права принимать участие в работе одного или нескольких механизмов в рамках Киотского протокола; приостановление прав и привилегий; и штрафы.

E. Роль секретариата

47. В том, что касается роли секретариата, существует два основных варианта. С одной стороны, он может служить простым каналом передачи информации, касающейся случаев несоблюдения органу по соблюдению. С другой стороны, секретариат может быть наделен дополнительным мандатом по приведению в действие процедуры, касающейся несоблюдения. Секретариат многостороннего экологического соглашения играет решающую роль в осуществлении его положений. Исполняя свои текущие обязанности, такие, как проведение обзора национальных докладов, представленных Сторонами, секретариат, вероятно, обнаруживает случаи несоблюдения. И вполне логично, что у него должна быть возможность сигнализировать о таких случаях в орган по соблюдению. В процессе разработки механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Монреальского протокола, высказывались опасения, что предоставление секретариату такой возможности возведет его в ранг обвинителя Договаривающейся Стороны. Поэтому во временной процедуре, принятой в 1990 году, секретариат не наделяется правомочиями применения процедуры, касающейся несоблюдения. В 1992 году произошло коренное изменение политики, и в процедуре, касающейся несоблюдения в рамках Монреальского протокола, также, как и в рамках других рассмотренных выше механизмов, секретариату отводится значительная роль в возбуждении процедуры, касающейся несоблюдения.

F. Роль Конференции/Совещания Сторон

48. Конференция/Совещание Сторон многостороннего экологического соглашения является верховной властью в вопросах его осуществления. Поэтому роль Конференции/Совещания в процедуре, касающейся несоблюдения, должна быть четко определена. Конференция/Совещание может быть той инстанцией, которая – на основании рекомендаций органа по соблюдению - принимает окончательное решение в отношении Стороны, нарушившей свои обязательства. В этой связи Конференция/Совещание Сторон получает доклад органа по соблюдению, рассматривает его выводы и принимает соответствующее решение. Для осуществления целей, указанных выше, во всех существующих механизмах принят именно этот вариант. Но в тех случаях, когда мандатом, дающим право принимать решения, касающиеся несоблюдения, наделен орган по соблюдению, Конференция/Совещание Сторон может играть роль апелляционного органа, рассматривая апелляции на решения последнего. На каком бы варианте не был остановлен выбор, Конференция/Совещание Сторон должны обладать дополнительными полномочиями на пересмотр своих решений или решений органа по соблюдению либо по просьбе затронутой Стороны, либо по своей собственной инициативе.

V. РЕКОМЕНДАЦИИ

49. Межправительственный комитет по Картагенскому протоколу по биобезопасности, возможно, пожелает:

- a) продолжить обзор и разработку элементов и вариантов механизма, обеспечивающего соблюдение, с учетом вышеизложенного анализа и обзора;
- b) предложить Сторонам Конвенции через Исполнительного секретаря в письменном виде представить свои мнения относительно элементов и вариантов механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках Картагенского протокола по биобезопасности, используя для этой цели анкету, прилагаемую к настоящей записке; и
- c) предложить Исполнительному секретарю подготовить сводный доклад о мнениях, высказанных Сторонами, и представить его на рассмотрение второго совещания МККП.

/...

Приложение

**АНКЕТА ПО РАЗРАБОТКЕ ПРОЦЕДУР И МЕХАНИЗМОВ,
ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ СОБЛЮДЕНИЕ В РАМКАХ КАРТАХЕНСКОГО
ПРОТОКОЛА ПО БИОБЕЗОПАСНОСТИ**

Цели, характер и принципы

1. Какими должны быть характер и цели механизма, обеспечивающего соблюдение? Должен ли механизм быть неконфронтационным и внесудебным? Должен ли он просто быть нацелен на оказание Сторонам помощи и поддержки для обеспечения полного исполнения ими своих договорных обязательств?
2. Какие принципы должны лежать в основе функционирования механизма, обеспечивающего соблюдение? Являются ли принципы своевременности, беспристрастности, прозрачности, предсказуемости и соблюдения надлежащей процедуры крайне важными для такого режима? В случае положительного ответа просьба указать, каким образом можно было бы их гарантировать в процедурах и механизмах, которые предстоит разрабатывать в будущем?

Применение процедуры, касающейся несоблюдения

3. Кто может требовать применения процедуры, касающейся несоблюдения? Могут ли органы, не являющиеся Сторонами, как например, неправительственные организации, межправительственные органы, секретариат и т.д., приводить в действие эту процедуру?

Структура и функции организационного механизма

4. Должен ли орган по соблюдению быть постоянным или специальным органом Протокола? Если постоянным, то с какой периодичностью следует ему проводить свои совещания?
5. Какова должна быть численность и членский состав органа по соблюдению? Какого рода экспертные знания должны бы представлять члены органа и каким должно быть их должностное положение?
6. Следует ли органу по соблюдению помимо рассмотрения конкретных случаев несоблюдения проводить также регулярные обзоры осуществления и соблюдения положений Протокола, а также содействовать их осуществлению и соблюдению?
7. Следует ли органу по соблюдению принимать решения, имеющие обязательную силу, как например, назначение мер по обеспечению соблюдения, обязательных для Сторон, не соблюдающих своих обязательств?

Последствия несоблюдения

8. Какими должны быть последующие меры в случаях несоблюдения? Должны ли они включать санкции и меры стимулирования?

Роль секретариата и Конференции/Совещания Сторон

9. Какую роль должны играть секретариат и Конференция/Совещание Сторон в процедуре, касающейся несоблюдения?

Прочие вопросы

10. Какие еще вопросы следует рассмотреть в процессе разработки механизма, обеспечивающего соблюдение в рамках настоящего Протокола?

/...