



Конвенция о биологическом разнообразии

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/BS/COP-
MOP/4/2/Add.1
6 December 2007

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН КОНВЕНЦИИ О
БИОЛОГИЧЕСКОМ РАЗНООБРАЗИИ,
ВЫСТУПАЮЩАЯ В КАЧЕСТВЕ СОВЕЩАНИЯ
СТОРОН КАРТАХЕНСКОГО ПРОТОКОЛА ПО
БИОБЕЗОПАСНОСТИ

Четвертое совещание

Бонн, 12–16 мая 2008 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОПЫТ, НАКОПЛЕННЫЙ В СВЯЗИ С ПОВТОРЯЮЩИМИСЯ СЛУЧАЯМИ НЕСОБЛЮДЕНИЯ В РАМКАХ МЕХАНИЗМОВ СОБЛЮДЕНИЯ ДРУГИХ МНОГОСТОРОННИХ ПРИРОДООХРАННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

Обобщение, проведенное Комитетом по соблюдению

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В соответствии со статьей 34 Протокола по биобезопасности Конференция Сторон, выступающая в качестве совещания Сторон Картахенского протокола по биобезопасности, на своем первом совещании приняла процедуры и механизмы соблюдения, которые приведены в приложении к решению BS-I/7.

2. В разделе VI процедур и механизмов соблюдения предусмотрены меры обеспечения соблюдения и рассмотрения случаев несоблюдения. Конференция Сторон, выступающая в качестве совещания Сторон Протокола, определила и приняла различные меры, которые Комитет по соблюдению, сформированный в соответствии с тем же решением, может принять с целью обеспечения соблюдения и в ответ на случаи несоблюдения. Принимая эти меры, Комитет должен учитывать потенциал заинтересованной Стороны и другие факторы, такие, как причина, вид, степень и частота случаев несоблюдения (пункт 1 раздела VI).

3. Конференция Сторон, выступающая в качестве совещания Сторон Протокола, также может, согласно рекомендации Комитета по соблюдению, принять решение о применении одной или более мер, описанных в пункте 2 раздела VI, опять же учитывая возможности соблюдения, имеющиеся у заинтересованной Стороны, и такие факторы, как причина, вид, степень и частота случаев несоблюдения. В отношении частоты случаев несоблюдения в пункте 2 d) раздела VI процедур и механизмов соблюдения установлено, что при повторяющихся случаях несоблюдения могут быть приняты меры, предусмотренные решением Конференции Сторон, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола, принятым на третьем совещании, и в дальнейшем в рамках процесса обзора, согласно статье 35 Протокола.

* UNEP/CBD/BS/COP-MOP/4/1.

/...

4. С этой целью Комитет по соблюдению на третьем и четвертом совещаниях рассмотрел дополнительную информацию об опыте, накопленном в связи с повторяющимися случаями несоблюдения в рамках механизмов соблюдения других многосторонних соглашений об охране окружающей среды, и подготовил настоящее обобщение.

5. На основании опыта, рассмотренного в следующем разделе, можно сделать следующие заключения:

а) существующие процедуры и механизмы соблюдения почти всегда требуют, чтобы при вынесении рекомендаций или определении мер соответствующий орган учитывал такие факторы, как причина, вид, степень и частота предполагаемого случая несоблюдения;

б) при установлении мер, которые могут быть приняты в отношении случаев несоблюдения Стороной требований рассматриваемого документа, часто не только требуется учитывать определенные вышеупомянутые факторы, но эти меры также часто перечисляются в порядке ужесточения, что предполагает применение более суровых мер при повторении случаев несоблюдения. В данном отношении Комитет отмечает, что не рекомендуется ожидать от Комитета Конференции Сторон, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола, обязательного применения мер в том порядке, в котором они приведены в процедурах соблюдения;

с) в некоторых механизмах соблюдения в качестве первой реакции на случаи несоблюдения принимаются меры содействия;

д) по-видимому, наличие строгих мер, имеющих экономические и торговые последствия, и применение таких мер в практических случаях несоблюдения относятся к ситуациям, преимущественно ограниченным многосторонними природоохранными соглашениями, такими как СИТЕС и Монреальский протокол, согласно которым прямые торговые меры в форме запрещения или ограничения международной торговли перечисленными веществами или материалами имеют решающее значение для достижения цели документа. Однако строгие меры также являются частью механизмов соблюдения в некоторых многосторонних природоохранных соглашениях, которые напрямую не регулируют торговлю определенными товарами или веществами;

е) строгие меры, предусмотренные в большинстве рассмотренных систем обеспечения соблюдения, редко предлагались или применялись. Это может быть связано с тем, что само наличие таких мер предотвращает случаи несоблюдения. На основании обсуждения, проведенного на третьем совещании, Комитет по соблюдению склоняется к мнению о том, что включение строгих мер в механизмы соблюдения может стать для Сторон сильным стимулом к соблюдению требований;

ф) такие термины, как «хроническое несоблюдение», «повторяющаяся невозможность восстановить соблюдение», используемые в некоторых многосторонних природоохранных соглашениях, могут быть приравнены к термину «повторяющиеся случаи несоблюдения», используемому в контексте Протокола по биобезопасности»; и

г) в некоторых случаях рассмотрена замена определения конкретных мер, которые могут быть применены в ответ на повторяющиеся случаи несоблюдения, на требование к управляющему органу, по рекомендации механизма соблюдения, применить более строгие меры, при условии, что они согласуются с применимыми нормами международного права, включая статью 60 Венской конвенции о праве, регулирующем международные договоры.

6. Обзор механизмов соблюдения в рамках различных многосторонних природоохранных соглашений, представленный в следующем разделе, имеет исключительно иллюстративные цели и не является исчерпывающим. Следует отметить, что каждый из этих режимов был обсужден и принят в определенных обстоятельствах, которые могут служить обоснованием для наличия или

использования разных ответных мер в сходных ситуациях, например, мер, предписанных при повторяющихся случаях несоблюдения.

7. Под рассмотрением потенциала Стороны и таких факторов, как причина, вид, степень и частота случаев несоблюдения, при принятии Конференцией Сторон, выступающей в качестве совещания Сторон Картахенского протокола по биобезопасности, решения о применении одной или нескольких мер при повторяющихся случаях несоблюдения, может подразумеваться i) целесообразность меры (мер), гарантирующая ее (их) соответствие серьезности вопроса, связанного с соблюдением, ii) возможное влияние меры (мер) на сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия с целью предотвращения отрицательных последствий и стимулирования положительных результатов. Такое представление может дополняться вопросами, например, о том: i) было ли несоблюдение умышленным и ii) продемонстрировала ли заинтересованная Сторона какие-либо попытки обеспечить соблюдение. Комитет придерживается мнения, что меры, предназначенные для рассмотрения повторяющихся случаев несоблюдения, как правило, не должны применяться, если заинтересованная Сторона работает и продолжает работать над обеспечением соблюдения.

8. В разделе II данного документа приводится обобщение дополнительной информации относительно опыта, накопленного в связи с другими многосторонними природоохранными соглашениями и касающегося повторяющихся случаев несоблюдения. В разделе III содержится ориентировочный перечень мер, которые могут быть приняты при повторяющихся случаях несоблюдения, составленный на основании опыта, рассмотренного в разделе II. Ориентировочный перечень мер не обязательно должен рассматриваться как предложение относительно мер, которые могут быть приняты в соответствии с пунктом 2 d) раздела VI приложения к решению BS-I/7.

9. И наконец, отмечается, что цель приведенных выше заключений, равно как и ориентировочного перечня, представленного в разделе III, — дальнейшее содействие в рассмотрении Конференцией Сторон, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола, вопроса о повторяющихся случаях несоблюдения.

II. ОПЫТ, НАКОПЛЕННЫЙ В СВЯЗИ С ДРУГИМИ МНОГОСТОРОННИМИ ПРИРОДООХРАННЫМИ СОГЛАШЕНИЯМИ И КАСАЮЩИЙСЯ ПОВТОРЯЮЩИХСЯ СЛУЧАЕВ НЕСОБЛЮДЕНИЯ

10. Представленная ниже информация об опыте, накопленном в связи с другими многосторонними природоохранными соглашениями и касающимся повторяющихся случаев несоблюдения, составлена на основании положений этих соглашений, касающихся соблюдения, механизмов их соблюдения и соответствующего опыта, а также некоторых проектов механизмов соблюдения, разрабатываемых в настоящее время. В частности, в тексте уделяется внимание тем аспектам соглашений, механизмов и опыта, которые касаются повторяющихся случаев несоблюдения. Все рассмотренные ниже механизмы соблюдения представлены в хронологическом порядке по дате принятия документа, в соответствии с которым они были установлены или в рамках которого они рассматриваются.

A. Международная конвенция 1946 года по регулированию китобойного промысла (МКК)

11. Международная конвенция 1946 года по регулированию китобойного промысла не содержит положений, непосредственно касающихся соблюдения или повторяющихся случаев несоблюдения. Согласно статье IX, каждое Договаривающееся правительство должно «принять соответствующие меры, обеспечивающие применение условий настоящей Конвенции и предусматривающие наказания за нарушение этих условий во время операций, проводимых лицами или судами, находящимися под юрисдикцией этого Договаривающегося правительства».

/...

Как правило, ответственность за обеспечение соблюдения лежит на самих Государствах, хотя каждое Договаривающееся правительство также должно передавать Международной китобойной комиссии информацию о любых нарушениях условий Конвенции лицами или судами, находящимися под его юрисдикцией» (статья IX(4)).

12. Международная китобойная комиссия, контролирующая исполнение договора, сформировала Подкомитет по нарушениям, который «рассматривает вопросы и документы, касающиеся Схемы международного наблюдения и Нарушений, поскольку они связаны с контролем соблюдения Схемы и наказаниями за ее нарушения»^{1/}. Схема международного наблюдения предусматривает назначение Правительствами наблюдателей для мониторинга нарушений МКК и ее Схемы. После назначения Комиссия направляла наблюдателей в каждую китобойную экспедицию. Схема международного наблюдения прекратила свое действие, когда Комиссия в 1986 году приняла мораторий на коммерческий китобойный промысел. Подкомитет по нарушениям также рассматривает отчеты о нарушениях, предоставляемые в соответствии с изложенной выше статьей IX(4).

13. В 1995 году Стороны Конвенции начали обсуждение Пересмотренной схемы управления (ПСУ). Содержание ПСУ еще не согласовано, но одним из возможных элементов является соблюдение. Малая редакционная группа по ПСУ провела совещания в декабре 2004 и апреле 2005 года и разработала проект текста по соблюдению. В результате появился пункт с названием «Надзор». В этом пункте будет рассматриваться формирование Комитета по обзору соблюдения, который должен будет «рассматривать и докладывать о соответствии всех китобойных операций положениям Схемы и наказаниям за ее нарушения»^{2/}. В тексте содержится перечень видов деятельности, которую должен будет осуществлять Комитет по обзору соблюдения, включая рассмотрение отчетов о нарушениях и других отчетов; обзор мер, принятых Договаривающимися правительством в ответ на нарушения, и обзор мер, принятых Договаривающимися правительствами в ответ на ранее рассмотренные Комиссией нарушения, в том числе успехов в их устранении; представление Комиссии рекомендаций относительно действий, которые должны быть предприняты для улучшения соблюдения^{3/}. В этом пункте также содержится заключенный в квадратные скобки текст, согласно которому Комитет по обзору соблюдения должен разработать и обновлять перечень вопросов, составляющих серьезные нарушения^{4/}. В заключительном положении пункта Комитету предписывается докладывать Комиссии о нарушениях и степени их серьезности, а также консультировать Комиссию о том, какие действия, при необходимости, должны быть приняты^{5/}. В сопроводительной записке к данному положению указывается, что Соединенное Королевство «хотело бы внести оговорку о том, что любой текст ПСУ, не предусматривающий автоматического осуществления наказаний, не соответствует задачам, поставленным [Комиссией], т.е. задачам соблюдения правил и демонстрации их соблюдения»^{6/}.

14. Рабочая группа по соблюдению была сформирована на 57 совещании Комиссии в 2005 году, с тем чтобы «(1) изучать пути укрепления соблюдения посредством анализа диапазона возможных правовых, технических и административных мер, доступных Комиссии и согласующихся с МКК, и (2) исследовать согласующиеся с МКК и нормами международного права возможные механизмы мониторинга и возможного рассмотрения случаев несоблюдения

^{1/} Международная китобойная комиссия, «Доклад председателя 58-го ежегодного совещания (январь 2007 года), с. 1 Приложения Н, «Доклад Подкомитета по нарушениям».

^{2/} «Доклад председателя совещания Малой редакционной группы по ПСУ», док. IWC/57/RMS 4, с. 34. Данный текст включен в проект пункта 31 а).

^{3/} Там же, проект пункта 31 б).

^{4/} Там же, проект пункта 31 б) i).

^{5/} Там же, проект пункта 31 с).

^{6/} Там же, сноска 44.

требований Договаривающимися правительствами^{7/}. В период между 57 и 58 совещаниями Комиссии данная группа не работала, хотя Соединенное Королевство подготовило документ, в котором, среди прочего, содержатся конкретные предложения о координации мер по обеспечению соблюдения, принимаемых на национальном/международном уровне^{8/}. В их число входят: лишение Стороны права голоса, если Сторона не урегулирует вопрос с установленным нарушением Конвенции; лишение Стороны права участвовать в работе комитетов и подкомитетов; внесение в черный список незаконных, незарегистрированных и неконтролируемых судов; отзыв рыболовных лицензий или регистраций; торговые ограничения; сокращение или приостановка действия квоты вылова; опубликование информации о сторонах в списке, посвященном несоблюдению, и публичное уведомление о несоблюдении; организация миссий по оценке соблюдения и финансовые санкции.

15. Говоря в более широком смысле, в Докладе Рабочей группы по пересмотренной схеме управления на 58 совещании Комиссии председатель Рабочей группы отметил, что хотя на двух предыдущих совещаниях Рабочей группы и было достигнуто соглашение о дальнейшей работе в области соблюдения и кодекса поведения в отношении китобойного промысла по специальному разрешению, члены Рабочей группы решили, что зашли в тупик и последующую коллективную работу следует отложить^{9/}. Докладывая о своей работе в области соблюдения, в том числе в вышеуказанном документе, Соединенное Королевство отметило, что считает несоблюдение неотъемлемым компонентом любого состава ПСУ и поэтому работа в области соблюдения не может действительно продвинуться вперед в отсутствие более глубокого представления о структуре любой такой будущей ПСУ^{10/}. Учитывая тупиковую ситуацию, Рабочая группа решила не проводить дальнейшее обсуждение документа Соединенного Королевства и вообще решила не рекомендовать Комиссии продолжать работать над ПСУ^{11/}.

B. Конвенция 1973 года о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС)

16. Хотя в самом тексте СИТЕС нет слова «соблюдение», за несколько лет Стороны разработали меры по обеспечению соблюдения и продолжают работать в данном направлении. Система обеспечения соблюдения включает текст договора, резолюции и решения Конференции Сторон, решения и рекомендации вспомогательных органов СИТЕС и историческую практику^{12/}.

17. К соответствующим положениям договора относятся статьи VIII, IX, XI, XII, XIII и XIV. В частности, в статье XIII «Международные мероприятия» изложены совместные процедуры и институционные механизмы рассмотрения возможных случаев несоблюдения. Эта статья «наделяет Конференцию Сторон полномочиями по внесению «любых рекомендаций, которые она будет считать надлежащими», в связи с обвинениями в неустойчивой торговле или неэффективном осуществлении»^{13/}. Этот текст дополняется резолюциями и решениями

^{7/} Международная китобойная комиссия, «Доклад председателя 57 ежегодного совещания» (март 2006 года), с. 39.

^{8/} «Варианты механизмов соблюдения, включая принуждение, в рамках ПСУ. Представлены СК», док. IWC/58/RMS 6, включенный в качестве Дополнения 5 к Приложению F к «Докладу председателя 58 ежегодного совещания», вышеприведенная ссылка 1.

^{9/} Вышеприведенная ссылка 1, с. 4 приложения F.

^{10/} Там же.

^{11/} Там же. На момент написания настоящего документа доклад 59 совещания Комиссии не был доступен.

^{12/} «Соблюдение Конвенции», 12 совещание Конференции Сторон, 3–15 ноября 2002 года, Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, КС-12, док. 26, пункт 8.

^{13/} Там же, пункт 13.

Конференции Сторон и конкретными случаями применения. В статье XIV «Влияние на внутреннее законодательство и международные конвенции» признается право Сторон на принятие более строгих внутренних мер относительно условий торговли, добычи, владения или перевозки образцов видов, включенных в приложения I, II и III, или же полного их запрещения. Данное положение использовалось в случае поддержки применения Сторонами рекомендации о приостановлении торговых операций^{14/}.

18. В качестве ответа на несоблюдение стороны СИТЕС могут применить ряд последовательных и постепенных мер, описанных в документе о «Возможных мерах в случае несоблюдения», подготовленном для сорок шестого совещания Постоянного комитета^{15/}. Наиболее серьезными из них являются приостановление прав и привилегий, включая «рекомендуемое приостановление торговли образцами одного или более видов СИТЕС или всеми видами СИТЕС, ограничение права голоса на одном или более совещаниях Конференции Сторон, лишение Стороны права членства в Постоянном комитете, утеря Стороной и ее экспертами права получать документы для совещаний»^{16/}, а также финансовые санкции, т.е. «лишение Стороны права участвовать в совещании Конференции Сторон, финансируемом Конвенцией, лишение Стороны права получать другие виды финансовой помощи от Конвенции»^{17/}. Хотя, возможно, в данном документе это прямо не сформулировано, перечисленные более серьезные ответные меры приводятся в действие только в том случае, если другие попытки заставить Сторону соблюдать требования (например, консультирование, помочь, неофициальные предупреждения, публичное уведомление о несоблюдении и план действий по обеспечению соблюдения) оказались неэффективными. Поэтому эти меры можно считать реакцией на повторяющиеся случаи несоблюдения. Кроме того, было указано, что «до вынесения официального решения о несоблюдении Стороны часто рассматривают причину, характер, степень и частоту нарушений» и что более серьезные меры, такие, как приостановление прав и привилегий и приостановление торговли, обоснованы в том случае, если несоблюдение имеет умышленный и хронический характер^{18/}.

19. По существу определение несоблюдения по СИТЕС с течением времени не изменилось, но с 1985 года Стороны расширили перечень инцидентов, которые могут повлечь за собой введение торговых санкций:

«Тогда как первоначально причиной несоблюдения являлось подтвержденное на основе каждого конкретного случая невыполнение конкретных основных требований в рамках Конвенции, с 1999 года наиболее часто указываемой причиной (выявленной на основании систематических обзоров законодательства и административных процессов в отдельных странах) стало неадекватное внутреннее имплементирующее законодательство, а с 2002 года отмечаются также случаи хронического несоблюдения требований по представлению отчетности»^{19/}.

20. Более конкретно, Сэнд перечисляет четыре категории случаев несоблюдения, при которых рекомендуется приостановление торговли: для Сторон, имеющих серьезные проблемы в связи с осуществлением, для занесенных в черный список государств, не являющихся Сторонами (или

^{14/} Там же, пункт 10.

^{15/} «Толкование и выполнение Конвенции: «Возможные меры в случае несоблюдения», документ подготовлен Секретариатом СИТЕС для 46 совещания Постоянного комитета, 12–15 марта 2002 года, SC46, док. 11.3, пункт 13.

^{16/} Там же.

^{17/} Там же.

^{18/} «Соблюдение Конвенции», вышеприведенная ссылка 12, пункты 36 и 42.

^{19/} Peter H. Sand, “Sanctions in Case of Non-Compliance and State Responsibility: *pacta sunt servanda – Or Else?*” in Ulrich Beyerlin, Peter-Tobias Stoll & Rüdiger Wolfrum, eds., *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006) 259 at 265.

«государств, не являющихся Сторонами, с которыми Сторонам не рекомендуется поддерживать торговые отношения»), для Сторон с несоответствующим национальным законодательством и для Сторон, не предоставляющих соответствующую отчетность^{20/}. В период с 1985 по 2004 год приостановление торговли для этих четырех категорий было рекомендовано в отношении 37 стран. Как правило, на каждом совещании Постоянного комитета проводится обзор имеющихся рекомендаций о приостановлении торговли, и эти рекомендации отменяются, как только вопрос о соблюдении будет решен или будет достигнут достаточный прогресс в его решении.

21. Рабочая группа по соблюдению была сформирована на пятидесяттом совещании Постоянного комитета, проведенном в марте 2004 года^{21/}. Рабочая группа подготовила «Руководство по процедурам соблюдения СИТЕС», которое было отмечено Конференцией Сторон на ее четырнадцатом совещании, состоявшемся в июне 2007 года, и приведено в приложении к решению Конференции 14.3. Данное руководство предназначено для описания действующих процедур, оно не имеет нормативного характера (т.е. не предназначается для создания новой системы обеспечения соблюдения) и не является юридически обязательным. Положения руководства включают цель и сферу применения, общие принципы, описание различных органов СИТЕС и их задач в области обеспечения соблюдения, описание процесса решения конкретных вопросов соблюдения, а также раздел о предоставлении отчетности и проведении обзоров.

22. Раздел, касающийся процесса решения конкретных вопросов соблюдения, разбит на три подраздела, посвященных выявлению возможных проблем, связанных с соблюдением, рассмотрению вопросов, связанных с соблюдением, и мерам обеспечения соблюдения. Вслед за выявлением возможных проблем, связанных с соблюдением, «[е]сли Сторона в течение разумного срока не примет достаточных мер по исправлению положения, вопрос соблюдения после прямого контакта с заинтересованной Стороной доводится Секретариатом до сведения Постоянного комитета»^{22/}. Постоянный комитет может собрать дополнительную информацию по вопросу соблюдения и, если вопрос соблюдения не был урегулирован, Постоянный комитет должен принять решение о применении одной или более мер из списка. В данный список входят консультирование, информирование и соответствующее содействие помощи и иной поддержке, направленной на создание потенциала; запрос о предоставлении заинтересованной Стороной специальных докладов; письменное предупреждение; требование о принятии ответных мер и предложение помощи; вынесение рекомендаций о конкретных действиях по созданию потенциала; внутригосударственная помощь, техническая оценка и проверочная миссия по приглашению заинтересованной Стороны; рассылка через Секретариат всем Сторонам публичного уведомления о проблеме, связанной с соблюдением, информирующего о том, что проблемы соблюдения были доведены до сведения Стороны и что до этого времени удовлетворительных ответных мер или действий не последовало; предупреждение, а также направление заинтересованной Стороне запроса о представлении в Постоянный комитет плана действий по обеспечению соблюдения^{23/}.

23. Подраздел, посвященный мерам обеспечения соблюдения, также включает описание обстоятельств, при которых Постоянный комитет может вынести рекомендации о приостановлении коммерческих или всех торговых операций с образцами одного или более видов, перечисленных в СИТЕС:

^{20/} Там же, 261–262.

^{21/} Пятнадцатое совещание Постоянного комитета: Сводный доклад», 15–19 марта 2004 года, Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), док. SC50, Сводный доклад, пункт 27.

^{22/} «Руководство по процедурам соблюдения СИТЕС», Приложение к решению Конференции 14.3, пункт 21.

^{23/} Там же, пункт 29.

«Такие рекомендации могут быть вынесены в тех случаях, если вопрос о соблюдении Стороной требований не решен и несоблюдение имеет хронический характер, если Сторона не демонстрирует никаких намерений по обеспечению соблюдения, или государство, не являющееся Стороной, не представляет документацию, упомянутую в статье X Конвенции. Такие рекомендации всегда выносятся на основании Конвенции и любых применимых резолюций и решений Конференции Сторон»²⁴.

24. В пункте 31 указано, что перечень мер не обязательно является исчерпывающим перечнем мер, применяемых на данный момент. Существует также перечень факторов, которые Постоянный комитет должен учитывать при принятии решения о мерах по обеспечению соблюдения (потенциал заинтересованной Стороны, причина, вид, степень и частота возникновения вопроса несоблюдения; целесообразность мер, гарантирующая их соответствие серьезности вопроса несоблюдения, и возможное воздействие на сохранение и устойчивое использование с целью предотвращения негативных последствий).

25. Заключительный подраздел посвящен мониторингу и реализации мер по обеспечению соблюдения. Постоянный комитет, с помощью Секретариата, должен контролировать действия, предпринимаемые заинтересованной Стороной для реализации принятых мер. Постоянный комитет может потребовать предоставления заинтересованной Стороной докладов о ходе реализации и организовать проведение внутригосударственной технической оценки и проверочной миссии по приглашению заинтересованной Стороны. Кроме того, с учетом достигнутого прогресса Постоянный комитет принимает решение о том, чтобы скорректировать принятые меры или принять другие меры²⁵.

26. Согласно пункту 34 и вышеизложенной информации, имеющиеся рекомендации о приостановлении торговли, как правило, рассматриваются на каждом совещании Постоянного комитета и контролируются Секретариатом. Рекомендации о приостановлении торговли отменяются, как только вопрос о соблюдении будет решен или будет достигнут достаточный прогресс в его решении. Секретариат как можно скорее уведомляет Стороны о любой подобной отмене.

27. И в заключение общие принципы мониторинга и реализации мер по обеспечению соблюдения иногда дополняются более точными положениями, касающимися конкретных категорий вопросов соблюдения²⁶/

C. Барселонская конвенция 1976 года о защите Средиземного моря от загрязнения / Барселонская конвенция 1995 года о защите морской среды и прибрежных районов Средиземноморья («Барселонская конвенция»)

28. В феврале 1976 года в Барселоне на Конференции полномочных представителей прибрежных государств Средиземноморского региона по защите Средиземного моря от загрязнения была принята Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения. Конвенция вступила в силу в феврале 1978 года. Ее Сторонами являются 21 страна и Европейский союз, участвующие в Плане действий по Средиземному морю. Конвенция включает статью 21 о «Контроле соблюдения», согласно которой Стороны договариваются в сотрудничестве в области разработки «процедур, позволяющих им контролировать применение данной Конвенции и протоколов».

29. Конвенция была пересмотрена в Барселоне в июне 1995 года и переименована в Конвенцию о защите морской среды и прибрежных районов Средиземноморья. Текст с внесенными поправками вступил в силу 9 июля 2004 года. В статье 27 пересмотренной конвенции

²⁴/ Там же, пункт 30.

²⁵/ Там же, пункт 33.

²⁶/ Там же, пункт 35.

теперь говорится о «Контроле соблюдения». Согласно этой статье, необходимо проводить совещания Договаривающихся сторон на основании периодических отчетов, предписанных статьей 26, и любых других докладов, представляемых Сторонами, с целью оценки соблюдения Барселонской конвенции и ее протоколов, а также мер и рекомендаций. Совещание Сторон должно, в зависимости от ситуации, рекомендовать шаги, необходимые для полного соблюдения и содействия выполнению решений и рекомендаций.

30. С этой целью на 13 очередном совещании Договаривающихся сторон Барселонской конвенции было рекомендовано сформировать рабочую группу правовых и технических экспертов, с тем чтобы создать основу для содействия применению и соблюдению Конвенции. Рабочая группа разрабатывает механизм соблюдения, который может быть принят на 15 совещании Договаривающихся сторон, запланированном на январь 2008 года. На настоящее время Рабочая группа провела четыре совещания, хотя нижеприведенное обсуждение основано на проекте текста, посвященного механизму соблюдения, по состоянию на момент завершения третьего совещания Рабочей группы^{27/}.

31. В проекте текста, посвященного механизму соблюдения, предусматривается создание Комитета по соблюдению, роль которого заключается в рассмотрении, кроме прочего, «по запросу совещания Договаривающихся сторон общих вопросов соблюдения, например, повторяющихся проблем, связанных с несоблюдением, в том числе касающихся отчетности, с учетом докладов, упомянутых в статье 26 Конвенции, и любых других докладов, представляемых Сторонами»^{28/}.

32. В пункте 34 проекта текста изложены меры, которые Комитет может принять для содействия соблюдению и рассмотрения случаев несоблюдения. Комитет должен учитывать потенциал заинтересованной Стороны, особенно развивающихся стран, в области соблюдения, а также такие факторы, как причина, вид, степень и частота случаев несоблюдения. Эти меры включают предоставление консультаций или содействие помощи; направление запросов или помочь заинтересованной Стороне по разработке плана действий по обеспечению соблюдения; предложение заинтересованной Стороне представить доклады о ходе реализации и вынесение рекомендаций Совещанию Договаривающихся сторон по случаям несоблюдения, если Комитет сочтет, что эти случаи должны быть рассмотрены на совещании. В пункте 35, в свою очередь, перечислены меры, которые могут принять Договаривающиеся стороны. На совещании Договаривающихся Сторон также должен учитываться потенциал заинтересованной Стороны, особенно развивающихся стран, в области соблюдения, а также перечисленные выше факторы. Список возможных мер включает предоставление консультаций и содействие помощи; вынесение рекомендаций; запрос на предоставление докладов о ходе реализации; принятие деклараций о несоблюдении; вынесение предупреждений и публикацию информации о случаях несоблюдения.

33. Часть VI проекта текста касается «Обзора процедур и механизмов» и предусматривает, что Совещание Договаривающихся сторон должно контролировать эффективность процедур и механизмов соблюдения, рассматривать повторяющиеся случаи несоблюдения и принимать соответствующие меры.

D. Конвенция 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (ТЗВБР)

34. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния была заключена под эгидой Европейской экономической комиссии ООН в 1979 году, но только в 1997 году

^{27/} См. «Доклад о работе третьего совещания Рабочей группы по выполнению и соблюдению в рамках Барселонской конвенции» (29 декабря 2006 года), док. UNEP(DEPI)/MED WG.300/4. Доклад о работе четвертого совещания Рабочей группы на момент написания настоящего документа не был доступен.

^{28/} Там же, пункт 21 б) приложения III.

Исполнительный орган (совещание представителей Сторон Конвенции) учредил Комитет по выполнению. Функции Комитета включают:

- a) контроль соблюдения Сторонами требований по предоставлению отчетности, предусмотренных различными протоколами Конвенции;
- b) рассмотрение всей документации, предоставляемой в Комитет одной или несколькими Сторонами Протокола (касающейся соблюдения требований ими или другой Стороной), и рассмотрение любой информации о случаях возможного несоблюдения, представляющейся в Комитет секретариатом; и
- c) подготовка докладов о соблюдении требований данного Протокола^{29/}.

35. В процессе обсуждения, по результатам которого был учрежден Комитет, не упоминались меры, которые должны быть приняты при повторяющихся случаях несоблюдения. При этом Комитет столкнулся с повторяющимися случаями несоблюдения (в рамках всех трех его функций). Например, Комитет рассмотрел информацию, предоставленную Норвегией и касающуюся обязательств этой страны по сокращению выбросов в соответствии с Протоколом 1991 года об ограничении выбросов летучих органических соединений или их трансграничных потоков. В 2005 году Комитет отметил, что, согласно представленному Норвегией графику выполнения национальных целевых задач в области выбросов, страна будет нарушать требования Протокола в течение шести лет, а в отношении регулирования уровня тропосферного озона в своей области — в течение семи лет. Комитет рекомендовал Исполнительному органу принять решение, где, среди прочего, указывалось бы, что у него сохраняется обеспокоенность несоблюдением Норвегией своих обязательств и что он выражает разочарование неспособностью Норвегии сократить запланированный семилетний срок несоблюдения^{30/}. Исполнительный орган в установленном порядке принял рекомендованное решение на своей двадцать третьей сессии в декабре 2005 года^{31/}.

36. Было отмечено, что «Комитет и Исполнительный орган использовали в своих докладах различные нюансы формулировок». Например, в их рекомендациях «выражается разочарование», «с обеспокоенностью отмечается», «сохраняется обеспокоенность», содержится «призыв» или «настоятельный призыв», с тем чтобы постепенно усилить давление на Стороны, нарушающие требования^{32/}. Кроме использования языковых средств для усиления давления на Стороны, систематически не соблюдающие требования, каждая Сторона, признанная не соблюдающей требования, должна к конкретному сроку доложить о шагах, предпринятых с целью обеспечения соблюдения, составить график с указанием года, к которому предполагается обеспечить соблюдение, перечислить конкретные принятые или запланированные меры, выполнить свои обязательства по сокращению выбросов в рамках Протокола и указать предполагаемый эффект каждой из этих мер вплоть до года, в котором будет обеспечено соблюдение, включительно. Цель этих требований — оказать давление на Стороны в вопросе скорейшего обеспечения полного соблюдения. Комитет уделил особое внимание составлению графиков и внесению практических предложений по ускорению сокращения выбросов. Каждый год он рассматривал шаги, предпринятые сторонами, к которым относились решения Исполнительного органа, и при

^{29/} См. решение 1997/2 с поправками.

^{30/} Европейская экономическая комиссия, Исполнительный орган Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, «Восьмой доклад Комитета по выполнению», док. EB.AIR/2005/3 (13 сентября 2005 года), пункты 9 и 11.

^{31/} Решение 2005/2.

^{32/} Tuomas Kuokkanen, “Practice of the Implementation Committee under the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution” in Ulrich Beyerlein, Peter-Tobias Stoll & Rüdiger Wolfrum, eds., *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006) 39 at 45-46.

необходимости выносил рекомендации, касающиеся последующих решений Исполнительного органа, до тех пор пока заинтересованные Стороны не обеспечили соблюдение^{33/}.

37. С момента учреждения Комитет по выполнению рассмотрел двенадцать случаев, четыре из которых на данное время закрыты.

E. Монреальский протокол 1987 года по веществам, разрушающим озоновый слой, к Венской конвенции 1985 года об охране озонового слоя («Монреальский протокол»)

38. В статье 8 Монреальского протокола Сторонам предписывается на своем первом совещании «рассмотреть и утвердить процедуры и институциональные механизмы для выявления случаев несоблюдения положений Протокола и для работы со Сторонами, признанными не соблюдающими Протокол». Стороны создали процедуру в случае несоблюдения (ПНС), которая была предварительно принята в 1990 году. Окончательный вариант был принят в 1992 году и исправлен в 1998 году. Процедура в случае несоблюдения осуществляется Комитетом по выполнению.

39. Предложения о внесении поправок в процедуру в случае несоблюдения, полученные в рамках ее обзора, включали предложение уполномочить совещание Сторон Монреальского протокола объявлять Стороне об исключении ее из числа Сторон Протокола в случае хронического несоблюдения. Это предложение было категорически отклонено и, по состоянию на сегодняшний день, процедура в случае несоблюдения предусматривает создание системы получения и рассмотрения представляемой информации о несоблюдении, и Стороны Протокола могут «принять решение и призвать к принятию мер по обеспечению полного соблюдения Протокола, включая меры по содействию Сторонам в области соблюдения Протокола и по достижению целей Протокола»^{34/}. На четвертом совещании Сторон в 1992 году также был принят «Ориентировочный перечень мер, которые могут быть приняты Совещанием Сторон в отношении несоблюдения Протокола»^{35/}. Эти меры включают:

- a) соответствующую поддержку, в том числе содействие в сборе и представлении данных, техническую помощь, передачу технологий и финансовую помощь, передачу информации и обучение;
- b) вынесение предупреждений;
- c) приостановление, в соответствии с применимыми нормами международного права относительно приостановления действия договора, конкретных прав и привилегий в рамках Протокола на ограниченный или неограниченный срок, включая те права и привилегии, которые связаны с промышленной рационализацией, производством, потреблением, торговлей, передачей технологий, финансовым механизмом и организационной структурой.

40. Обобщение решений по отдельным Сторонам, не соблюдающим требования Монреальского протокола (представленное в шестом издании «Руководства по международным договорам об охране озонового слоя»), свидетельствует о том, что повторяющиеся случаи несоблюдения Монреальского протокола имели место, например, в Белизе, Камеруне и Эфиопии. В решениях относительно несоблюдения, как правило, отмечается, в каком смысле Сторона не соблюдает требования Протокола и указывается, что «с учетом того, что Сторона работает над

^{33/} Там же, 46.

^{34/} «Процедура в случае несоблюдения (1998 год)», пункт 9 приложения II к докладу о работе десятого совещания Сторон Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой (UNEP/OzL.Pro.10/9 от 3 декабря 1998 года).

^{35/} См. решение IV/5 и приложение V к докладу о работе четвертого совещания Сторон Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой (UNEP/OzL.Pro.4/15 от 25 ноября 199 года).

вопросом обеспечения соблюдения и осуществляет конкретные меры контроля в рамках Протокола, отношение к ней должно оставаться таким же, как к Стороне, находящейся на хорошем счету»^{36/}. В этих решениях Сторона, не соблюдающая требования, также предупреждается о том, что, «в соответствии с пунктом В ориентировочного перечня мер, в случае продолжающегося несоблюдения Стороны рассмотрят меры, согласующиеся с пунктом С ориентировочного перечня мер. Эти меры могут включать возможные действия, предусмотренные статьей 4, например, гарантирующие прекращение поставки (...) вещества, в отношении которого обнаружено несоблюдение, с тем чтобы экспортирующие Стороны не способствовали сохранению ситуации несоблюдения»^{37/}.

41. При анализе опыта применения процедуры в случае несоблюдения Монреальского протокола обсуждается соблюдение тремя категориями стран: Сторонами, действующими в рамках статьи 5 (т.е. развивающимися странами), Сторонами, являющимися странами с переходной экономикой, и Сторонами, являющимися промышленно развитыми странами. В анализе указывается, что до шестнадцатого совещания Сторон в ноябре 2004 года включительно, несмотря на выявление случаев несоблюдения Сторонами, действующими в рамках статьи 5, ни одной из них не было отказано в помощи и не было предпринято никаких шагов по приостановлению прав и привилегий, предусмотренных пунктом С перечня ориентировочных мер^{38/}.

42. Что касается соблюдения странами с переходной экономикой, то Российская Федерация и некоторые Стороны из Восточной Европы и бывшего Советского Союза на шестом совещании Сторон в 1994 году заявили, что не смогут в предписанные сроки реализовать меры контроля в отношении некоторых веществ, разрушающих озоновый слой (ВРОС), в силу своих внутренних обстоятельств. Поскольку эта ситуация сохранялась, в указанных странах по существу наблюдались повторяющиеся случаи несоблюдения Протокола. На своем седьмом совещании в 1995 году Стороны приняли решение, в котором рекомендовалось оказать рассматриваемым Сторонам международную поддержку. Они также «позволили» Российской Федерации осуществлять экспорт Сторонам, не являющимися Сторонами, действующими в рамках статьи 5, и относящимся к странам бывшего Советского Союза, которые традиционно зависели от России по всем поставкам веществ, разрушающих озоновый слой. Это косвенным образом приостановило право Российской Федерации осуществлять экспорт другим Сторонам, не являющимися Сторонами, действующими в рамках статьи 5, а также Сторонам, действующим в рамках статьи 5, для удовлетворения их основных внутренних потребностей, в соответствии со статьями 2А–2F и 2Н^{39/}.

43. В целом, в анализе перечислены 14 Сторон с переходной экономикой, признанных не соблюдавшими установленные требования в период до шестнадцатого совещания Сторон в 2004 году включительно. По словам бывшего Исполнительного секретаря Венской конвенции и Монреальского протокола к ней, для каждой из Сторон «Комитет по выполнению придерживался курса получения данных для выявления случаев фактического или потенциального несоблюдения, получал планы действий и эталоны с целью восстановления соблюдения и ежегодно контролировал их деятельность относительно эталонов. В каждом случае Стороны рекомендовали поддержку от ГЭФ. В случае несоответствия эталонам они запрашивали объяснения»^{40/}.

44. На шестнадцатом совещании Сторон в 2004 году все 14 Сторон, за исключением двух, восстановили соблюдение мер контроля. Одна Сторона, Армения, была переведена в категорию

^{36/} Этот пример взят из пункта 5 решения XVII/27 о несоблюдении Бангладеш Монреальского протокола.

^{37/} Там же.

^{38/} K. Madhava Sarma, “Compliance with the Multilateral Environmental Agreements to Protect the Ozone Layer” in Ulrich Beyerlin, Peter-Tobias Stoll & Rüdiger Wolfrum, eds., *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006) 25 at 35.

^{39/} Там же, 35–36.

^{40/} Там же, 36.

Сторон, действующих в рамках статьи 5, и перестала быть связана тем же графиком в отношении мер контроля. Еще одна Сторона, Азербайджан, была уличена в несоблюдении^{41/}.

45. На семнадцатом совещании Сторон в декабре 2005 года Азербайджан вновь был уличен в несоблюдении. Стороны, кроме прочего, приняли следующее решение:

«[С] учетом хронической неспособности Азербайджана восстановить соблюдение Протокола в соответствии с решениями совещаний Сторон и оговорками Стороны относительно возможности обеспечить выполнение вновь введенного запрета на импорт контролируемых веществ, входящих в Группу I (ХФУ) приложения А, обратиться к экспортирующим Сторонам с просьбой оказать Азербайджану помочь в исполнении его обязательств путем прекращения экспорта указанных контролируемых веществ данной Стороне и дополнительно предупредить Азербайджан, в соответствии с пунктом В ориентировочного перечня мер, о том, что если данная Сторона к 1 января 2006 года не обеспечит полной ликвидации контролируемых веществ (ХФУ), входящих в Группу I приложения А, то на восемнадцатом совещании Сторон будет рассмотрено применение пункта С ориентировочных мер, которые могут включать действия, предусмотренные статьей 4, по прекращению поставок в Азербайджан контролируемых веществ (ХФУ), входящих в Группу I приложения А»^{42/}.

46. Это был первый случай применения запрета на торговлю в отношении Стороны Монреальского протокола. На своем тридцать восьмом совещании в июне 2007 года Комитет по выполнению Протокола принял рекомендацию 38/2, в которой поздравил Азербайджан с восстановлением в 2006 году соблюдения мер контроля за потреблением контролируемых веществ, входящих в Группу I (ХФУ) приложения А^{43/}. Что касается отмены запрета на торговлю, установленного решением XVII/26, никаких упоминаний об этом не имеется. Восемнадцатое совещание Сторон состоялось в октябре-ноябре 2006 года, а девятнадцатое — в сентябре 2007 года. Никаких дополнительных решений по Азербайджану не принималось, как не вводилось и других запретов на торговлю в отношении других Сторон.

F. Базельская конвенция 1989 года о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением («Базельская конвенция»)

47. В тексте Базельской конвенции не упоминается механизм соблюдения и прямо не предусматривается его создание. Вместе с тем решением VI/12 Конференции Сторон, проведенной в 2002 году, был установлен «Механизм содействия выполнению и соблюдению». Данный Механизм представляет собой вспомогательный орган Конференции Сторон в рамках статьи 15 (5) е) Конвенции и управляет Комитетом.

48. В пункте 19 круга полномочий Механизма устанавливается процедура содействия. Согласно пункту 20, после применения процедуры содействия и «с учетом причины, вида, степени и частоты трудностей в области соблюдения, а также потенциала Стороны, соблюдение требований которыми поставлено под сомнение, если Комитет сочтет необходимым применить дополнительные меры, направленные на устранение имеющихся у Стороны трудностей в области соблюдения, он может рекомендовать Конференции Сторон рассмотреть вопрос:

^{41/} Там же, 36.

^{42/} См. решение XVII/26, пункт 5.

^{43/} См. доклад Комитета по выполнению в отношении процедуры в случае несоблюдения Монреальского протокола о работе его тридцать восьмого совещания (22 июня 2007 года) (UNEP/OzL.Pro/ImpCom/38/5 (сигнальная копия), пункт 41).

а) об оказании заинтересованной Стороне дальнейшей поддержки в рамках Конвенции, включая установление приоритетов технической помощи и создания потенциала и доступ к финансовым ресурсам; или

б) о принятии предупредительного заявления и предоставлении консультаций относительно соблюдения требований в будущем, с тем чтобы помочь Сторонам в реализации положений Базельской конвенции и содействовать сотрудничеству между всеми Сторонами.

Любые подобные действия должны соответствовать статье 15 Конвенции.

49. Как процедура содействия, так и возможность применения дополнительных мер еще не использовались.

G. Конвенция 1991 года об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте («Конвенция Эспо»)

50. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте не требует создания механизма соблюдения, но в ее статье 11(2) Сторонам предписывается держать выполнение Конвенции под постоянным контролем, а также поручается осуществлять ряд видов деятельности с этой целью. С учетом этого Стороны на своем втором совещании приняли решение II/4 о «Рассмотрении соблюдения», в котором договорились сформировать Комитет по выполнению в рамках Конвенции. В структуру и функции Комитета по выполнению были в дальнейшем внесены изменения решением III/2, принятым на третьем совещании Сторон. В измененном документе о структуре и функциях Комитета по выполнению не содержится упоминаний о повторяющихся случаях несоблюдения.

51. В мае 2004 года Комитет по выполнению получил из Румынии документацию, где выражалась обеспокоенность вопросом о соблюдении требований Конвенции Украиной в отношении судоходного маршрута Дунай – Черное море на границе этих двух стран. В августе 2004 года Румыния потребовала сформировать в рамках Конвенции следственную комиссию по данному проекту. Комитет по выполнению на своем шестом совещании в ноябре 2004 года отметил, что, в соответствии с измененной структурой и функциями, рассматриваемый следственной комиссией вопрос не может быть также предметом рассмотрения Комитета по выполнению. Следовательно, Комитет не мог рассматривать предоставленную информацию.

52. Следственная комиссия представила итоговый доклад в июле 2006 года. Данный доклад содержал выводы о том, что строительные работы, утвержденные Украиной на судоходном маршруте, по-видимому, будут иметь ряд значительных негативных трансграничных последствий. Следственная комиссия рекомендовала организовать Двустороннюю исследовательскую программу в рамках системы двустороннего сотрудничества по Конвенции Эспо. Согласно обзору процедуры расследования, подготовленному для десятого совещания Рабочей группы Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду, мнение Следственной комиссии состоит в следующем: Украине предписано направить Румынии уведомление о проекте строительства канала, необходимо провести консультации между Сторонами, Румынии должна быть предоставлена возможность внести замечания по проекту, а также следует обеспечить участие общественности двух стран. Окончательное решение по проекту также должно быть направлено Румынии^{44/}.

53. В обзоре процедуры расследования указывается, что Украина до сих пор не выслала уведомление. В январе этого года Румыния представила в Комитет по выполнению Конвенции Эспо еще один документ, в котором выразила обеспокоенность по поводу соблюдения Украиной своих обязательств в рамках Конвенции, учитывая строительные проекты на судоходном маршруте и мнение Следственной комиссии. На своем одиннадцатом совещании Комитет по

^{44/} «Процедура расследования. Обзор первой процедуры расследования: Записка секретариата», подготовленная для Рабочей группы по оценке воздействия на окружающую среду Конвенции по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, док. ECE/MR.EIA/WG.1/2007/5 (12 марта 2007 года), пункт 12.

выполнению постановил, что представленная Румынией в январе 2007 года информация заменяет информацию, предоставленную страной в мае 2004 года, и что вопрос, связанный с информацией 2004 года, считается закрытым. Комитет также решил рассмотреть предоставленную Румынией информацию на своем двенадцатом совещании в июне 2007 года^{45/}. Предварительная повестка дня 13-го совещания Комитета по выполнению, которое должно состояться в октябре-ноябре 2007 года, включает вопрос об информации, представленной Румынией, и о подготовке проекта заключений и рекомендаций по этой проблеме.

54. Наконец, следует отметить, что на своем третьем совещании в июне 2004 года Стороны Конвенции Эспо приняли вторую поправку к Конвенции (решение III/7). Среди прочего, вторая поправка вводит новую статью 14-бис «Рассмотрение соблюдения». Пункт 1 новой статьи предписывает Сторонам проводить обзор соблюдения положений Конвенции «на основании несостязательной и направленной на содействие процедуры соблюдения, принятой на совещании Сторон». Вторая поправка вступит в силу для Сторон, которые ратифицировали, приняли или утвердили ее, на девяностый день после получения Депозитарием (Генерального секретаря Организации Объединенных Наций) уведомления о том, что ее ратифицировали, утвердили или приняли не менее чем три четверти Сторон (статья 14(4)). На настоящий момент поправка была ратифицирована или принята семью странами из 31, которые необходимы для ее вступления в силу.

H. Североамериканское соглашение 1993 года о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (NAAEC)

55. Североамериканское соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды является одним из двусторонних соглашений в рамках Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА), подписанного Канадой, США и Мексикой в 1994 году. Одной из целей NAAEC является содействие соблюдению и правоприменению экологического законодательства и норм, а одним из средств, с помощью которого предполагается достичь этой цели, — консультации между Сторонами. Механизм консультаций вступает в действие, когда Сторона обращается с просьбой о консультациях «с любой другой Стороной для выяснения того, имело ли место хроническое несоблюдение требований этой другой Стороной, с целью эффективного применения экологического законодательства (статья 22(1)). Если вопрос не может быть решен с помощью консультаций, может быть созвана специальная сессия Совета (который входит в состав Комиссии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, созданной в рамках NAAEC). Совет может воспользоваться услугами технических консультантов, применить процедуру примирения, посредничества или другие процедуры урегулирования споров, создать рабочую или экспертную группы или вынести рекомендации, с тем чтобы содействовать достижению взаимовыгодного решения (статья 23(4)).

56. Если вопрос не может быть решен с помощью Совета, может быть созвана группа арбитров. Группа арбитров может рассматривать вопрос только в том случае, если предполагаемый факт хронического несоблюдения требований Стороной, на которую поступила жалоба о неэффективном правоприменении ею своего экологического законодательства, связан с рабочими местами, фирмами, компаниями или секторами, которые производят товары или оказывают услуги:

- a) торговля которыми осуществляется между территориями Сторон; или

^{45/} “Activities Relating to the Convention Listed in the Workplan (Decision III/9): Compliance with and implementation of the Convention: Report of the eleventh meeting of the Implementation Committee: Note by the secretariat” (12 марта 2007 года), док. ECE/MPEIA/WG.1/2007/4, пункт 23. На момент написания настоящего документа доклад о работе двенадцатого совещания не был доступен.

b) которые конкурируют на территории Стороны, на которую поступила жалоба, с товарами или услугами, производимыми или предоставляемыми лицами, относящимися к другой Стороне (статья 24(1)).

57. Затем группа готовит доклад, включающий, среди прочего, решение о том, имел ли место факт хронического несоблюдения требований Стороной, на которую поступила жалоба о неэффективном правоприменении ею своего экологического законодательства, и, если сделан такой вывод, рекомендации (при наличии таковых) по урегулированию данного спора. Эти рекомендации, как правило, заключаются в том, что Сторона, на которую поступила жалоба, должна принять и реализовать план действий, достаточный для устранения факта несоблюдения (статья 31(2) b) и c)). Стороны спора также могут согласовать план действий. Если Стороны не могут прийти к согласию относительно плана действий или относительно того, полностью ли Сторона, на которую поступила жалоба, выполняет план действий, то любая из Сторон спора может потребовать повторного созыва группы. Вновь созданная группа может при определенных обстоятельствах потребовать проведения «оценки денежного взыскания» (статья 34(4) b) и 5 b)). При определении суммы оценки группа должна учитывать, кроме всего прочего, «степень и продолжительность хронической неспособности Стороны обеспечить эффективное применение своего экологического законодательства» и попытки Стороны начать восстановление способности правоприменения (Приложение 34, статья 2 a) и d)).

58. Если Сторона не выплачивает сумму денежного взыскания, то любая из подавших жалобу Сторон может при определенных обстоятельствах приостановить «применение по отношению к Стороне, на которую поступила жалоба, льгот по НАФТА в сумме, не превышающей сумму, достаточную для сбора суммы денежного взыскания (статья 36(1) b)). В первую очередь должны приостанавливаться льготы, относящиеся к тому же сектору, в котором были обнаружены хронические нарушения Стороной, на которую поступила жалоба о неэффективном правоприменении ею своего экологического законодательства (Приложение 36В, статья 2 a)). Сторона, на которую поступила жалоба, может потребовать повторного созыва группы для определения того, была ли выплачена оцененная сумма денежного взыскания и полностью ли Сторона, на которую поступила жалоба, выполняет план действий. Если это так, приостановление льгот должно быть прекращено (статья 36(4)).

59. Сумма денежного взыскания должна быть выплачена Комиссии по сотрудничеству в области охраны окружающей среды, которая использует данные средства для содействия охране окружающей среды или правоприменению экологического законодательства в стране, на которую поступила жалоба (Приложение 34, статья 3). До настоящего времени этот процесс взаимодействия Сторон не инициировался.

I. Протокол 1996 года к Лондонской конвенции 1972 года по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов («Лондонский протокол»)

60. Протокол 1996 года к Лондонской конвенции 1972 года по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов был предназначен для обновления Конвенции и в конечном итоге для ее замены. Протокол вступил в силу 24 марта 2006 года. В статье 11.1 Лондонского протокола предусмотрено, что «не позже, чем через два года после вступления в силу данного Протокола, Совещание Договаривающихся сторон должно установить процедуры и механизмы, необходимые для оценки и содействия соблюдению данного Протокола. Эти процедуры и механизмы будут разработаны с тем, чтобы обеспечить возможность открытого и конструктивного обмена полной информацией».

61. Согласно этому положению, на Консультативном совещании в рамках Лондонской конвенции была сформирована Специальная рабочая группа по отчетности и соблюдению, которая разработала проекты процедур и механизмов в целях выполнения статьи 11 Лондонского протокола. На первом совещании Договаривающихся сторон Лондонского протокола

(проведенном 30 октября – 3 ноября 2006 года) был сделаны дальнейшие успехи в работе над текстом, подготовленным Специальной рабочей группой в отношении процедур и механизмов соблюдения. Этот базовый текст был направлен обратно Специальной рабочей группе, которая провела совещание 1–2 ноября 2007 года, непосредственно перед вторым совещанием Договаривающихся сторон Лондонского протокола.

62. Базовый текст, который был направлен на совещание, состоявшееся в ноябре 2007 года, включал раздел 5 «Меры». Пункт 5.1 содержал перечень мер, принятие которых Группа по соблюдению, сформированная в рамках механизма, могла бы рекомендовать совещанию Договаривающихся сторон после рассмотрения или оценки вопроса, касающегося возможного несоблюдения Стороной требований и с учетом потенциала заинтересованной Стороны и таких факторов, как причина, вид, степень и частота любых случаев несоблюдения⁴⁶. В перечень мер входят предоставление консультаций и рекомендаций; содействие сотрудничеству и оказанию помощи; разработка, в сотрудничестве с заинтересованной Стороной или Сторонами, планов действий по обеспечению соблюдения, включая целевые задачи и сроки, а также принятие официального заявления об обеспокоенности по поводу соблюдения Стороной установленных требований. Кроме того, в пункте 5.3 базового текста указано следующее:

Совещание Договаривающихся Сторон выносит окончательное решение в отношении любых мер, которые должны быть приняты в ответ на случаи несоблюдения Стороной установленных требований. [На основании рекомендации Группы по соблюдению] совещание Договаривающихся Сторон также может рассмотреть дополнительные более строгие меры, согласующиеся с применимым международным правом [и статьей 60 Венской конвенции о праве, регулирующем международные договоры.]

63. Процедуры и механизмы соблюдения были окончательно оформлены и приняты на совещании Специальной рабочей группы по отчетности и соблюдению в ноябре 2007 года и на последующем втором совещании Договаривающихся Сторон Лондонского протокола. Перечень мер, приведенный в пункте 5.1 и кратко изложенный выше, был сохранен. Пункт 5.3 стал пунктом 5.4 и в окончательном варианте гласит: «Совещание Договаривающихся Сторон выносит окончательное решение относительно любых предлагаемых Группой по соблюдению мер, которые должны быть приняты в ответ на случаи несоблюдения Стороной установленных требований. Совещание Договаривающихся сторон также может рассмотреть дополнительные меры в рамках своего мандата, в зависимости от ситуации, с тем чтобы содействовать соблюдению требований заинтересованной Стороной».

J. Киотский протокол 1997 года Рамочной конвенции 1992 года Организации Объединенных Наций об изменении климата («Киотский протокол»)

64. В статье 18 Киотского протокола содержится призыв к Конференции Сторон Конвенции об изменении климата, выступающей в качестве совещания Сторон Протокола, утвердить на своем первом совещании процедуры и механизмы для определения и рассмотрения случаев несоблюдения Протокола. Сюда должна была входить разработка ориентировочного перечня последствий, принимая во внимание причину, вид, степень и частотность несоблюдения. Указанные процедуры и механизмы были приняты решением 24/CP.7 Конференции Сторон на ее седьмой сессии в 2001 году. Данное решение было подтверждено на первом совещании Конференции Сторон, выступающей в качестве совещания Сторон Киотского протокола, в ее решении 27/CMP.1.

⁴⁶ «Вопросы соблюдения. Разработка процедур и механизмов соблюдения в рамках статьи 11: Исправленный базовый текст: Записка секретариата», второе совещание Договаривающихся Сторон Протокола 1996 года к Конвенции 1972 года по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, 5–9 ноября 2007 года, док. LC 29/5, пункт 5.1 приложения 1.

65. Процедуры и механизмы, установленные данным решением, предусматривают создание секции содействия и секции обеспечения соблюдения. В разделах XIV и XV приложения к решению изложены последствия в случае несоблюдения, которые будут применяться, соответственно, секциями содействия и обеспечения соблюдения. Согласно разделу XIV, секция содействия, «с учетом принципа общих, но дифференцированных обязанностей и соответствующих возможностей», должна принять решение о применении одного или нескольких из ряда последствий, включая предоставление консультаций, содействие финансовой и технической помощи, включая передачу технологий и создание потенциала, а также разработку рекомендаций.

66. Согласно разделу XV, последствия, применяемые секцией обеспечения соблюдения, зависят от того, какие части Протокола не соблюдаются Стороной. Согласно пункту 1, если секция обеспечения соблюдения определила, что Сторона не соблюдает статью 5(1) или (2) или статью 7(1) или (4) Протокола, она должна применить два последствия, учитывая причину, вид, степень и частотность несоблюдения Стороной. Этими двумя последствиями являются декларация о несоблюдении и разработка плана в соответствии с пунктами 2 и 3 указанного раздела. К иным последствиям, связанным с другими частями Протокола, относятся приостановление права Стороны участвовать в Механизме чистого развития и торговле квотами на выброс, а также разработка плана действий по обеспечению соблюдения.

K. Роттердамская конвенция 1998 года о применении процедуры предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле («Роттердамская конвенция»)

67. Согласно требованию статьи 17 Роттердамской конвенции, Конференция Сторон «как можно скорее, насколько это практически возможно, разрабатывает и утверждает процедуры и организационные механизмы, предназначенные для определения факта несоблюдения положений настоящей Конвенции и принятия мер в отношении Сторон, признанных как не соблюдающие эти положения». На первом совещании Конференции Сторон Стороны решили созвать специальную рабочую группу открытого состава по статье 17. Данная группа подготовила проект текста о создании комитета по соблюдению, который в дальнейшем был рассмотрен на втором совещании Конференции Сторон. В решении RC-2/3 Стороны согласились продолжить рассмотрение процедур и организационных механизмов, применяемых в случае несоблюдения, на своем третьем совещании.

68. Третье совещание Конференции Сторон было проведено в октябре 2006 года. Стороны продвинулись в области достижения консенсуса по процедурам и организационным механизмам, предназначенным для определения факта несоблюдения, но некоторые фрагменты текста все еще остаются заключенными в квадратные скобки. По состоянию на настоящий момент проект текста процедур и механизмов соблюдения Роттердамской конвенции включает процедуру содействия для помощи Стороне, имеющей проблемы с соблюдением⁴⁷. В пункте 19 также изложены возможные меры по решению вопросов, связанных с соблюдением. Это должно позволить Комитету по соблюдению рекомендовать Конференции Сторон меры, которые должны быть приняты с целью обеспечения соблюдения, но только после того, как Комитет осуществил процедуру содействия и учел «причину, вид, степень и частоту трудностей с соблюдением, включая финансовые и технические возможности Сторон, соблюдение требований которыми поставлено под сомнение». Перечень возможных рекомендованных мер включает содействие, доступ к финансовым ресурсам, техническую помощь и создание потенциала; предоставление консультаций по соблюдению в будущем; принятие заявления об обеспокоенности по поводу возможного несоблюдения в будущем или текущих фактов несоблюдения; а также направление

⁴⁷/

См. пункт 18 приложения к решению RC-3/4.

Исполнительному секретарю запроса о предании гласности случаев несоблюдения. В тексте о двух дальнейших возможных мерах стоят квадратные скобки. В настоящее время он гласит:

«[f) лишение права выступать в качестве председателя Конференции Сторон или члена бюро до тех пор, пока не соблюдающая требования Сторона не выполнит свои обязательства;]

«g) вынесение рекомендаций о необходимости [исправления] [устранения] ситуации несоблюдения Стороной, не соблюдающей требования».

69. В пункте 24 проекта текста устанавливается, что «Комитет по соблюдению должен контролировать последствия действий, предпринятых в соответствии с пунктами 18 или 19» текста.

70. Следующая Конференция Сторон Роттердамской конвенции запланирована на октябрь 2008 года.

L. Орхусская конвенция 1998 года о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды («Орхусская конвенция»)

71. В статье 15 Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, требуется, чтобы Совещание Сторон определило факультативные меры для рассмотрения соблюдения Конвенции. Соответственно, на своем первом совещании в октябре 2002 года Стороны приняли решение I/7 о «Рассмотрении соблюдения». В пункте 37 этого решения Совещанию Сторон разрешается «после рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета принимать решения о мерах, необходимых для обеспечения полного соблюдения Конвенции». В данном пункте перечислены меры, которые может выбрать Совещание Сторон, «в зависимости от конкретного стоящего перед ним вопроса и с учетом причины, степени и частоты случаев несоблюдения». В перечень мер входят предоставление консультаций и содействие помощи, вынесение рекомендаций заинтересованной Стороне, направление заинтересованной Стороне запроса о представлении стратегии, касающейся обеспечения соблюдения, а также доклада о реализации этой стратегии, принятие деклараций о несоблюдении, вынесение предупреждений, приостановление конкретных прав и привилегий, предоставленных заинтересованной Стороне в рамках Конвенции, и принятие других мер, в зависимости от ситуации.

72. Комитет по соблюдению Орхусской конвенции рассмотрел несколько представленных документов, касающихся соблюдения требований Конвенции конкретными странами^{48/}. В 2004 году Румыния и украинская неправительственная организация представили в Комитет информацию об участии общественности в процессе принятия решений, связанных с работами на судоходном маршруте Дунай – Черное море. В результате на втором совещании Сторон Орхусской конвенции было принято решение II/5b, в котором, среди прочего, сделано заключение о том, что Украина не соблюдает Конвенцию.

73. На тринадцатом совещании Комитета по соблюдению в октябре 2006 года Украина представила проект элементов стратегии, в соответствии с пунктом 3 решения II/5b, и выразила

^{48/} Более подробную информацию о механизме соблюдения Орхусской конвенции см. Veit Koester, “Compliance Review under the Aarhus Convention: A Rather Unique Compliance Mechanism” (2005) 2 Journal for European Environment and Planning Law, pp. 31-44; Veit Koester, “The Compliance Committee of the Aarhus Convention: An Overview of Procedures and Jurisprudence” (2006) 37 Environmental Policy and Law, issue 2-3, pp. 83-95; Veit Koester, “The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)” in Geir Ulfstein et al. (eds.) *Making Treaties Work: Human Rights, Environment and Arms Control* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) pp. 179-217.

свое намерение завершить разработку стратегии и представить ее в Комитет по соблюдению к концу 2006 года. На своем четырнадцатом совещании в декабре 2006 года Комитет по соблюдению был проинформирован о том, что никаких дальнейших сведений относительно стратегии выполнения решения II/5b от Украины не поступало. Правительство Украины ранее направило запрос об отсрочке представления стратегии до конца 2006 года. Правительство Румынии сообщило Комитету о недавно проведенном двустороннем совещании между официальными органами Румынии и Украины, в ходе которого Украина указала, что работы на канале возобновлены и будут закончены к февралю 2007 года. Правительство Румынии считает, что Украина «не продемонстрировала намерений действовать, исходя из заключений Следственной комиссии Конвенции Эспо», и что Румынии не известно о проведении каких-либо общественных консультаций, которые были рекомендованы Комитетом по соблюдению Орхусской конвенции в связи с подготовкой стратегии Украины по выполнению решения II/5b⁴⁹.

74. На пятнадцатом совещании Комитета по соблюдению в марте 2007 года Комитет «с сожалением отметил, что правительство Украины не представило стратегию выполнения Конвенции, запрошенную Совещанием Сторон в решении II/5b»⁵⁰. Шестнадцатое совещание Комитета по соблюдению было проведено в июне 2007 года, но данная проблема, по-видимому, не обсуждалась. Семнадцатое совещание Комитета по соблюдению было проведено в сентябре 2007 года, но доклад о совещании на момент написания настоящего документа не был доступен.

75. Комитет по соблюдению часто включает в повестку дня пункт о «последующей деятельности по конкретным случаям несоблюдения». Что касается этого пункта, то на своем шестнадцатом совещании Комитет «поручил секретариату проанализировать нерешенные вопросы, изложенные в выводах и рекомендациях, принятых Комитетом с момента второго совещания Сторон, и, в соответствующих случаях, направить заинтересованным Сторонам напоминания с предложением своевременно представить свои доклады о ходе реализации⁵¹.

76. На своем внеочередном совещании в мае 2003 года Стороны Орхусской конвенции приняли «Протокол о регистрах выброса и переноса загрязнителей» («Киевский протокол») в качестве протокола к Орхусской конвенции. Киевский протокол включает статью 22 «Рассмотрение соблюдения», согласно требованию которой на своей первой сессии Совещание Сторон Протокола «устанавливает процедуры сотрудничества и институциональные механизмы несудебного, несостязательного и консультативного характера для оценки и поощрения соблюдения положений настоящего Протокола и для рассмотрения случаев несоблюдения». С этой целью, пока Протокол не вступил в силу (по состоянию на 27 ноября 2007 года имеется пять документов о ратификации, принятии, утверждении или доступе из шестнадцати, которые необходимы для вступления его в действие), Рабочая группа Протокола начала подготовку к вступлению Протокола в силу и первой сессии Совещания Сторон, в том числе посредством составления проекта решения о рассмотрении соблюдения.

77. Рабочая группа Протокола провела свое пятое совещание 22–24 октября 2007 года, и его повестка включала пункт, касающийся проекта решения о механизме соблюдения. Текст проекта решения в формулировке, существовавшей до совещания октября 2007 года, включал приложение с описанием структуры и функций Комитета по соблюдению и процедур, предназначенных для

⁴⁹ Доклад о работе четырнадцатого совещания Комитета по соблюдению Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (1 февраля 2007 года) (ECE/MR.PP/C.1/2006/8, пункт 21).

⁵⁰ «Доклад о работе пятнадцатого совещания Комитета по соблюдению» Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (15 мая 2007 года), док. ECE/MR.PP/C.1/2007/2, пункт 24.

⁵¹ «Доклад о работе шестнадцатого совещания Комитета по соблюдению» Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (31 июля 2007 года), док. ECE/MR.PP/C.1/2007/4, пункт 25.

обзора соблюдения^{52/} В свою очередь, в приложении содержался раздел XII «Меры поощрения соблюдения и рассмотрения вопросов несоблюдения». В пункте 40 содержался перечень мер, которые могли бы быть приняты Комитетом по соблюдению, созданным в соответствии с данным решением. В перечень мер вошли предоставление консультаций и содействие помоши заинтересованной Стороне; направление заинтересованной Стороне запроса о разработке плана действий по обеспечению соблюдения Протокола в конкретные сроки или помошь в разработке такого плана; направление заинтересованной Стороне запроса о предоставлении докладов о ходе реализации с описанием действий по обеспечению соблюдения; обращение к заинтересованной Стороне с просьбой выступить на Совещании Сторон с докладом по поднятому вопросу; а также вынесение заинтересованной Стороне рекомендаций относительно конкретных мер по решению поднятого вопроса^{53/}.

78. В пункте 41 проекта решения Совещанию Сторон Киевского протокола разрешается после рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета по соблюдению, «в зависимости от конкретного стоящего перед ним вопроса и с учетом причины, вида, степени, продолжительности и частоты случаев несоблюдения», принять решение относительно одной или нескольких перечисленных мер. К числу этих мер относятся меры, перечисленные в пункте 40; обеспечение самим Совещанием Сторон или вынесение рекомендаций Сторонам по обеспечению содействия финансовой и технической помощи, обучению и другим мерам по созданию потенциала; принятие деклараций о несоблюдении; вынесение предупреждений; экстренное предание гласности случаев несоблюдения; приостановление, в соответствии с применимыми нормами международного права, касающимися приостановления действия международного договора, конкретных прав и привилегий, предоставленных заинтересованной Стороне по Протоколу; или применение других надлежащих мер неконфронтационного, несудебного и консультативного характера.

M. Протокол 1999 года по проблемам воды и здоровья к Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер («Протокол по проблемам воды и здоровья»)

79. В июне 1999 года Стороны Конвенции Европейской экономической комиссии ООН по охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер приняли Протокол по проблемам воды и здоровья. Статья 15 Протокола посвящена «Рассмотрению соблюдения». В ней Сторонам предписывается рассматривать соблюдение положений Протокола на основе обзоров и оценок, упомянутых в статье 7. В статье 15 также требуется, чтобы Стороны на своем первом совещании установили «[м]ногосторонние меры по контролю за соблюдением, имеющие неконфронтационный, несудебный и консультативный характер», и эти меры должны обеспечивать надлежащее участие общественности.

80. Соответственно, на своем первом совещании в январе 2007 года Стороны Протокола приняли решение I/2 о «Рассмотрении соблюдения». Данным решением создается Комитет по соблюдению Протокола, а в приложении к решению описана процедура соблюдениям. Процедура содержит раздел, посвященный мерам содействия соблюдению и рассмотрения случаев несоблюдения, включая меры, которые могут быть приняты Комитетом по соблюдению и/или Совещанием Сторон.

81. В пункте 34 приведен перечень мер, решение о которых Комитет может принять в целях содействия соблюдению и рассмотрения случаев несоблюдения. Сюда входят предоставление

^{52/} На момент написания настоящего документа доклад о работе пятого совещания Рабочей группы Протокола не был доступен.

^{53/} «Проект решения о рассмотрении соблюдения: Проект решения подготовлен Контактной группой по механизму соблюдения и регламенту», пятое совещание Рабочей группы по регистрам выбросов и переноса загрязнителей, 22–24 октября 2007 года, Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, док. ECE/MR.PP/AC.1/2007/L.10.

консультаций и содействие оказанию помощи отдельным Сторонам; направление заинтересованной Стороне запроса о разработке плана действий по обеспечению соблюдения или помочь в разработке такого плана, направление заинтересованной Стороне запроса о представлении докладов о ходе реализации и вынесение предупреждений. После рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета, в зависимости от конкретного стоящего перед ним вопроса и с учетом причины, вида, степени и частоты случаев несоблюдения, Совещание Сторон может также вынести решение о принятии мер. К числу этих мер относятся меры, перечисленные в пункте 34, а также вынесение рекомендаций Сторонам по обеспечению помощи и созданию потенциала; содействие самим Совещанием Сторон предоставлению помощи и созданию потенциала, а также обеспечение им помощи и создания потенциала; принятие им деклараций о несоблюдении; предание гласности случаев несоблюдения; приостановление «в соответствии с применимыми нормами международного права, касающимися приостановления действия международного договора, конкретных прав и привилегий, предоставленных Стороне по Протоколу»; или принятие надлежащих мер неконфронтационного, несудебного и консультативного характера^{54/}.

82. Процедура соблюдения будет проанализирована на третьем совещании Сторон Протокола, при этом особое внимание будет уделено положениям об информации, поступающей от общественности, и об основании опыта, накопленного Комитетом по соблюдению^{55/}.

N. Международный договор 2001 года о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства

83. Согласно требованию статьи 21 Международного договора о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, Управляющий орган Договора на первой сессии:

«[р]ассматривает и утверждает основанные на сотрудничестве и эффективные процедуры и оперативные механизмы для содействия соблюдению положений настоящего Договора и рассмотрения вопросов несоблюдения. Эти процедуры и механизмы включают мониторинг и предложение консультаций или помощи, включая в необходимых случаях юридическое консультирование или правовую помощь, в частности развивающимся странам и странам с переходной экономикой».

84. С этой целью была создана Открытая рабочая группа по разработке регламента и финансовых правил Управляющего органа, процедур и механизмов обеспечения соблюдения, а также стратегии финансирования. Данная Рабочая группа разработала комплекс «Проектов процедур и оперативных механизмов для содействия соблюдению и рассмотрения вопросов несоблюдения», который был рассмотрен Управляющим органом на его первой сессии в июне 2006 года. Управляющий орган принял резолюцию о соблюдении (резолюция 3/2006), предусматривающую создание Комитета по соблюдению, который начнет свою работу «после утверждения основанных на сотрудничестве и эффективных процедур и оперативных механизмов соблюдения»^{56/}. Кроме того, Управляющий орган принял решение «на своей второй сессии рассмотреть и утвердить процедуры и оперативные механизмы соблюдения на основании проектов процедур и оперативных механизмов для содействия соблюдению и рассмотрения вопросов несоблюдения, которые приводятся в приложении I к данному докладу, а также на основании информации, представленной Сторонами и наблюдателями»^{57/}. Также было

^{54/} Пункт 35 приложения к решению I/2.

^{55/} Решение I/2, пункт 4.

^{56/} Резолюция 3/2006, пункт 1.

^{57/} Там же, пункт 2.

постановлено, что вопрос о соблюдении будет включен в повестку дня работы Управляющего органа.

85. В формулировке проекта процедур и оперативных механизмов для содействия соблюдению и рассмотрения вопросов несоблюдения, существовавшей после первой сессии Управляющего органа, мало говорится о мерах, которые должны быть приняты при повторяющихся случаях несоблюдения Договора. В разделе VII проекта изложены меры, которые могут принять Комитет по соблюдению и Управляющий орган Договора. В тексте, приведенном в квадратных скобках, Комитету и Управляющему органу предписывается при вынесении решений об этих мерах учитывать такие факторы, как частота случаев несоблюдения.

86. Вторая сессия Управляющего органа состоялась 29 октября – 2 ноября 2007 года. На сессии не проводилось никаких обсуждений по существу вопроса о соблюдении, однако Управляющий орган принял резолюцию о соблюдении, согласно которой Управляющий орган, среди прочего, решил на своей третьей сессии рассмотреть и утвердить процедуры и оперативные механизмы для содействия соблюдению и рассмотрения вопросов несоблюдения на основании текста, приведенного в приложении I к докладу о работе его первой сессии, и информации, представленной Сторонами и наблюдателями. Третья сессия Управляющего органа ориентированно запланирована на первый квартал 2009 года.

O. Стокгольмская конвенция 2001 года о стойких органических загрязнителях («Стокгольмская конвенция»)

87. Согласно требованию статьи 17 Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, Конференция Сторон «в возможно кратчайшие сроки рассматривает и утверждает процедуры и организационные механизмы для определения факта несоблюдения положений настоящей Конвенции и обращения со Сторонами, признанными как не соблюдающие Конвенцию». На своей первой конференции Стороны договорились создать специальную рабочую группу открытого состава по вопросу о несоблюдении, которая собралась непосредственно перед вторым совещанием Конференции Сторон в мае 2006 года. Рабочая группа рассмотрела обобщение мнений и предложений относительно механизма, применяемого в случае несоблюдения Конвенции. Рабочая группа добилась прогресса в обсуждении, но не сделала никаких выводов. Поэтому Стороны решили на своей второй конференции создать второе совещание Рабочей группы непосредственно перед третьей Конференцией Сторон, которое должно было состояться в апреле 2007 года (решение SC-2/14). Рабочая группа в установленном порядке собралась в апреле 2007 года перед третьей Конференцией Сторон и добилась значительного продвижения в разработке текста предлагаемых процедур в случае несоблюдения. Контактная группа также встретилась в ходе Конференции Сторон и добилась дальнейших успехов, хотя некоторые фрагменты текста остались заключенными в квадратные скобки. Стороны приняли решение SC-3/20 о «Несоблюдении», в котором договорились продолжить обсуждение процедур и организационных механизмов, предусмотренных статьей 17 Конвенции, и рассмотреть их на предмет принятия на своем четвертом совещании. Проект текста, приведенный в приложении к этому решению, станет основой для дальнейшей работы, с учетом предложения Председателя контактной группы, которое содержится в приложении к проекту текста. Четвертая Конференция Сторон запланирована на май 2009 года.

88. По состоянию на настоящий момент в тексте, заключенном в квадратные скобки в разделе о цели, характере и основополагающих принципах процедур соблюдения, среди прочего, установлено, что действие процедур и механизмов в случае несоблюдения распространяется на все обязательства по Конвенции^{58/}. Процедура в случае несоблюдения должна учитывать особые потребности Сторон, являющихся развивающимися странами или странами с переходной

^{58/}

Пункт 4 приложения к решению SC-3/20.

экономикой, а также конкретные характеристики Конвенции, например, статьи 12, 13 и 7. В дополнительном тексте процедуры в случае несоблюдения, заключенном в квадратные скобки, также должны учитываться все принципы Конвенции.

89. В пункте 26 проекта текста предусмотрена процедура содействия, которая может быть применена Комитетом по соблюдению. Согласно этой процедуре, Комитет должен сначала рассмотреть предоставленную ему документацию, и после консультаций со Стороной, соблюдение требований которой поставлено под сомнение, Комитет может принять ряд мер. Сюда могут входить предоставление консультаций; вынесение необязательных рекомендаций; содействие технической и финансовой помощи; направление заинтересованной Стороне запроса о разработке на добровольной основе плана действий по обеспечению соблюдения, а также предоставление по запросу помощи при анализе плана действий. Если Комитет направил запрос о разработке на добровольной основе плана действий по обеспечению соблюдения, Комитет также может представить Конференции Сторон доклад о действиях, предпринятых заинтересованной Стороной для восстановления соблюдения, и Комитет должен сохранять вопрос в повестке дня до тех пор, пока он не будет надлежащим образом решен.

90. В проекте текста также предусмотрена возможность следующих действий Конференции Сторон:

«Если, после осуществления процедуры содействия, изложенной выше в пункте 26, и с учетом причины, вида, степени, продолжительности и частоты трудностей, связанных с соблюдением, включая финансовые и технические возможности Стороны, соблюдение требований которой поставлено под сомнение, и объема предоставленной ранее финансовой или технической помощи, Комитет сочтет необходимым предпринять дальнейшие действия для решения проблем Стороны, связанных с соблюдением, он может рекомендовать Конференции Сторон рассмотреть одно или несколько следующих действий [, которые должны быть предприняты в соответствии с нормами международного права]»^{59/}.

Действия, перечисленные в пункте 27, включают оказание дополнительной поддержки заинтересованной Стороне и предоставление консультаций относительно соблюдения требований в дальнейшем, с тем чтобы помочь Сторонам в выполнении Конвенции и избежать случаев несоблюдения. Другие действия заключены в квадратные скобки в подпунктах с)–е) пункта 27. Сюда входят: принятие заявления об обеспокоенности по поводу текущего случая несоблюдения; поручение Исполнительному секретарю передать гласности случаи несоблюдения; и «при повторяющихся случаях несоблюдения или хроническом несоблюдении [в качестве последнего средства] приостановление прав и привилегий по Конвенции, в частности, прав, предусмотренных статьями 3, 4, 12 и 13 Конвенции [, принимая любые окончательные меры, которые могут потребоваться для достижения целей Конвенции;]]»^{60/}. В последнем подпункте f) установлено, что одним из возможных рекомендованных действий является «рассмотрение и принятие Конференцией Сторон любых дополнительных мер, которые могут потребоваться для достижения целей Конвенции согласно статье 19(5) d)». Раздел заканчивается текстом в квадратных скобках, касающимся особой ситуации развивающихся стран, признанных не соблюдающими требования в силу недостаточной технической и финансовой помощи. В данном случае подпункты 27 с)–f) не применяются.

91. Проект текста также содержит положение о мониторинге. В нем установлено, что Комитет должен контролировать последствия действий, предпринятых во исполнение процедуры содействия Комитета и Конференцией Сторон, включая действия, предпринятые заинтересованной Стороной для восстановления соблюдения; сохранять вопрос в повестке дня до тех пор, пока он не будет надлежащим образом решен, а также представлять Конференции Сторон

^{59/} Пункт 27 приложения к решению SC-3/20, квадратные скобки присутствуют в оригинале.

^{60/} Квадратные скобки присутствуют в оригинале.

отчетность по этому вопросу^{61/}. Следует отметить, что весь проект текста по проблеме соблюдения, содержащийся в приложении к решению SC-3/20, заключен в квадратные скобки.

92. Предложение Председателя, которое содержится в приложении к решению и должно учитываться в процессе дальнейшей работы над вопросом соблюдения, также включает положения, касающиеся повторяющихся случаев несоблюдения. В предложении Председателя также предусмотрены действия, которые могут быть предприняты Конференцией Сторон после осуществления Комитетом по соблюдению процедуры содействия. Предложение Председателя предполагает отмену некоторых действий, которые Комитет по соблюдению может рекомендовать к рассмотрению Конференцией Сторон, а именно: предание гласности случаев несоблюдения и действия, специально направленные на повторяющиеся случаи несоблюдения, указанные выше. Согласно предложению Председателя также отменяется освобождение развивающихся стран от некоторых возможных действий.

III. ОРИЕНТИРОВОЧНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ МЕР, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ ПРИНЯТЫ ПРИ ПОВТОРЯЮЩИХСЯ СЛУЧАЯХ НЕСОБЛЮДЕНИЯ

93. На основании обсуждений и анализа данной проблемы Комитет по соблюдению отметил, что с момента официального начала его работы до его сведения не доводились никакие случаи несоблюдения, и поэтому в этом контексте, возможно, будет полезно рассмотреть вопрос о повторяющихся случаях несоблюдения.

94. При вынесении решения о мерах, которые должны приниматься для содействия соблюдению и рассмотрения вопросов несоблюдения, Комитет по соблюдению и Конференция Сторон, выступающая в качестве совещания Сторон Протокола, уже уполномочены учитывать способность заинтересованной Стороны соблюдать требования и такие факторы, как причина, вид, степень и частота случаев несоблюдения (раздел VI, пункты 1 и 2 Приложения к решению BS-I/7). Комитет по соблюдению и Конференция Сторон, выступающая в качестве совещания Сторон Протокола, также уже уполномочены принимать ряд мер, которые также включены в некоторые механизмы соблюдения, описанные в разделе II настоящего документа. Поэтому подразумевается, что меры, которые следует принимать при повторяющихся случаях несоблюдения Протокола, должны выходить за рамки мер, которые уже содержатся в пунктах 1 и 2 раздела VI приложения к решению BS-I/7, хотя это и необязательно.

95. На основании обзора, представленного в разделе II настоящего документа, можно определить следующие меры, которые доступны или могут быть доступны^{62/} для других механизмов соблюдения и которые выходят за рамки мер, перечисленных в пунктах 1 и 2 раздела VI приложения к решению BS-I/7:

- a) предоставление внутригосударственной помощи, проведение внутригосударственной технической оценки и проверочной миссии по приглашению заинтересованной Стороны (см., например, МКК, СИТЕС);
- b) требование объяснений в случае несоблюдения сроков, предусмотренных планом действий по обеспечению соблюдения (см., например, Монреальский протокол);
- c) принятие заявления об обеспокоенности по поводу несоблюдения требований заинтересованной Стороной (см., например, Роттердамскую конвенцию, Стокгольмскую конвенцию);

^{61/} Пункт 29 приложения к решению SC-3/20.

^{62/} Это относится к тем перечисленным ниже процедурам и механизмам соблюдения, которые находятся на этапе разработки, то есть разрабатываемым в рамках МКК, Роттердамской конвенции, Стокгольмской конвенции, Барселонской конвенции.

- d) вынесение предупреждения (см., например, СИТЕС);
- e) принятие декларации о несоблюдении (см., например, Барселонскую конвенцию, Киотский протокол, Орхусскую конвенцию, Протокол по проблемам воды и здоровья);
- f) рассылка через Секретариат всем Сторонам публичного уведомления о проблеме, связанной с соблюдением, информирующего о том, чтобы проблемы соблюдения были доведены до сведения Стороны и что до этого времени удовлетворительных ответных мер или действий не последовало (см., например, СИТЕС);
- g) приостановление конкретных прав и привилегий (см., например, МКК, СИТЕС, Монреальский протокол, Орхусскую конвенцию, Протокол по проблемам воды и здоровья), например, ограничение права голоса заинтересованной Стороны на совещании управляющего органа, лишение заинтересованной Стороны права членства в Бюро, утеря заинтересованной Стороной права на получение документации для совещаний;
- h) финансовые санкции (см., например, МКК, СИТЕС, Монреальский протокол, NAAEC и Киотский протокол), например, лишение заинтересованной Стороны права на получение финансирования для участия в совещаниях по соглашению, лишение заинтересованной Стороны права на получение иных видов финансовой помощи в рамках соглашения, включая передачу технологий;
- i) торговые ограничения (см., например, МКК, СИТЕС, Монреальский протокол);
- j) рассмотрение и осуществление любых дополнительных действий, которые могут потребоваться для достижения цели соглашения (см., например, Стокгольмскую конвенцию); или
- k) рассмотрение дополнительных мер в рамках мандата управляющего органа соглашения для содействия соблюдению требований заинтересованной Стороной (см., например, Протокол к Лондонской конвенции).
