



СПЕЦИАЛЬНАЯ ГРУППА ПО БЕРЛИНСКОМУ МАНДАТУ

Третья сессия

Женева, 5-8 марта 1996 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

ВОЗМОЖНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПРОТОКОЛА ИЛИ ИНОГО ПРАВОВОГО ДОКУМЕНТА

Институциональные вопросы

Записка секретариата

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	3
А. Мандат	1	3
В. Охват записки	2 - 3	3
С. Возможные меры Специальной группы по Берлинскому мандату	4	4
II. ОБЗОР ОРГАНОВ И ПРОЦЕССОВ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ В КОНВЕНЦИИ, И ИХ ВОЗМОЖНАЯ СВЯЗЬ С ПРОТОКОЛОМ ИЛИ ПОПРАВКОЙ	5 - 21	4
А. Конференция Сторон	7 - 10	5
В. Секретариат	11	6
С. Вспомогательные органы, предусмотренные в Конвенции	12 - 14	6

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
D. Финансовый механизм	15	7
E. Представление информации	16	7
F. Многосторонний консультативный процесс	17 - 18	8
G. Процедуры урегулирования споров	19	8
H. Правила процедуры и финансовые процедуры	20 - 21	9
III. ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ	22	9
<u>Приложение</u>		
Процедуры, относящиеся к протоколу и поправке	-	10

Г. ВВЕДЕНИЕ

А. Мандат

1. На своей второй сессии Специальная группа по берлинскому мандату (СГБМ) просила секретариат "изучить вопрос о том, каким образом органы и процессы, предусмотренные в Конвенции, могли бы быть связаны с будущим протоколом или иным правовым документом...". В ходе предварительного рассмотрения этого вопроса СГБМ определила ряд аспектов, которые могут потребовать рассмотрения, включая институциональные связи между Конвенцией и протоколом или иным правовым документом; роль секретариата; обзоры обязательств Сторон, включенных в приложение I, механизмы представления докладов и проведения обзоров; вспомогательные органы; использование приложений, а также необходимость предотвращения дублирования усилий и накладок в работе (FCCC/AGBM/1995/7, пункт 49). На своей второй сессии СГБМ также просила подготовить более подробный доклад по этим вопросам, включая обзор существующих соответствующих конвенций, для его рассмотрения на своей четвертой сессии (FCCC/AGBM/1995/7, пункт 52).

В. Охват записки

2. В соответствии с вышеуказанным мандатом в настоящей первой записке содержится предварительный обзор некоторых институциональных проблем общего характера, а также вопросов, связанных с возможным принятием протокола или поправки к Конвенции 1/. В приложении к настоящей записке приводится перечень некоторых процедурных расхождений между протоколом и поправкой. В записке не анализируются квазиправовые или "мягкие правовые" документы, которые могут приниматься КС, например, решения, резолюции и декларации, и руководящие принципы; в записке также не рассматривается вариант отдельного правового документа.

3. Сторонам будет необходимо решить, какой вид документа будет наиболее подходящим в существующих условиях – протокол или поправка или иной правовой или квазиправовой документ. Организационные механизмы в значительной степени зависят от выбора

1/ Стороны, возможно, также пожелают рассмотреть результаты обсуждения институциональных вопросов, поставленных Сторонами и изложенных в пункте 32 приложения к документу А/АС.237/65 по вопросам, относящимся к обязательствам: обзор адекватности обязательств, предусмотренных в пункте 2 а) и б) статьи 4, подготовленный для десятой сессии Межправительственного комитета по ведению переговоров. На этой сессии несколько стран подчеркнули необходимость "обеспечения согласованности между Конвенцией и любыми поправками и протоколами".

документа и вида содержащихся в нем основных обязательств. В ходе переговоров также будет необходимо рассмотреть альтернативные варианты создания новых органов и адаптации существующих механизмов, предусмотренных и созданных в соответствии с Конвенцией. В настоящей записке предполагается, что Стороны в интересах эффективного управления и с учетом финансовых ограничений откажутся от создания новых учреждений в соответствии с режимом протокола, за исключением тех случаев, когда это представляется абсолютно необходимым.

С. Возможные меры Специальной группы по берлинскому мандату

4. СГБМ, возможно, пожелает провести предварительное обсуждение этого вопроса. Более подробное рассмотрение институциональных механизмов и их связей между Конвенцией и Протоколом или иным правовым документом может быть проведено после завершения доклада, который в настоящее время готовится для рассмотрения на четвертой сессии СГБМ. СГБМ, возможно, пожелает вынести рекомендации в отношении подходов, которые должны использоваться в этом докладе. Она, возможно, также разработает первоначальные выводы по некоторым институциональным принципам (например, в отношении выбора между созданием новых органов и использованием органов, предусмотренных в Конвенции).

II. ОБЗОР ОРГАНОВ И ПРОЦЕССОВ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ В КОНВЕНЦИИ, И ИХ ВОЗМОЖНАЯ СВЯЗЬ С ПРОТОКОЛОМ ИЛИ ПОПРАВКОЙ

5. В настоящем разделе определяются органы и процессы, предусмотренные в Конвенции, и рассматривается роль, которую они могут играть в протоколе или в Конвенции с внесенными в нее поправками. При рассмотрении институциональных связей между Конвенцией и протоколом или поправкой может оказаться целесообразным провести различие между органами наделенными четкими директивными функциями, и органами, выполняющими консультативные или вспомогательные функции. Очевидно, что в соответствии с протоколом за Сторонами сохраняются высшие полномочия в области принятия решений. Вместе с тем предусмотренные в Конвенции органы, которые наделены консультативными функциями, а именно, вспомогательные органы, созданные в соответствии с Конвенцией, при необходимости, могут выполнять функции, предусмотренные в протоколе, что позволяет отказаться от создания новых механизмов. Аналогичным образом секретариат Конвенции может быть наделен функциями по выполнению положений протокола. В случае принятия поправки существующие органы, предусмотренные в Конвенции, включая секретариат, будут выполнять функции, предусмотренные в поправке, однако в их мандаты, возможно, потребуются внести некоторые изменения.

6. Установленные в соответствии с Конвенцией органы, процессы и процедуры могут быть определены следующим образом:

- a) Конференция Сторон (статья 7)
- b) Секретариат (статья 8)
- c) Вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам (статья 9)
- d) Вспомогательный орган по осуществлению (статья 10)
- e) Финансовый механизм (статья 11)
- f) Представление информации, касающейся осуществления (статья 12)
- g) Многосторонний консультативный процесс (статья 13) (рассматривается)
- h) Процедуры урегулирования споров (статья 14)
- i) Правила процедуры (в настоящее время применяются, за исключением правила 42) и финансовые процедуры (решение 15/CP.1)

A. Конференция Сторон

7. КС является главным органом Конвенции и наделена высшими директивными полномочиями. Предполагается, что в протоколе будет предусмотрена отдельная конференция (или совещание) Сторон. В этой связи в соответствии со статьей 17.5 Конвенции решения в рамках любого протокола принимаются лишь Сторонами соответствующего протокола.

8. Необходимо решить два основных вопроса: определение графика совещаний и обеспечение последовательности политики. В связи с первым вопросом Стороны Конвенции и протокола могли бы принять решение о проведении совместных или параллельных сессий. (См. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, и Протокол по сере к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Совещание Сторон проводится ежегодно одновременно с конференциями Сторон "основных" конвенций, если последние проводятся в том же году.)

9. Более сложным является второй вопрос, а именно, каким образом будут координироваться основные и процедурные решения, принимаемые двумя отдельными конференциями Сторон, в целях обеспечения согласованности. Предполагается, что проект протокола будет составляться таким образом, чтобы способствовать решению этой задачи. Важную роль в этой связи также могли бы сыграть оба президиума. СГБМ, возможно, пожелает изучить дополнительные варианты.

10. В отношении поправок, принимаемых КС, могут применяться два отдельных режима: режим уже действующей Конвенции, которую ратифицировали все Стороны или присоединились к ней, и режим поправки, которая может иметь меньше Сторон, чем Конвенция. Предполагается, что решения в отношении поправок к положениям Конвенции будут применяться лишь теми Сторонами, которые "принимают" эти поправки. И в этом случае, возможно, необходимо рассмотреть вопрос об обеспечении согласованности между решениями, принимаемыми различными группами Сторон.

В. Секретариат

11. Программа работы секретариата Конвенции могла бы быть расширена, с тем чтобы секретариат мог работать в соответствии с режимом протокола или режимом поправки. Функции секретариата изложены в статье 8.2 Конвенции, в пункте г) которой предусматриваются рамки такого расширения этих функций и указывается, что [секретариат] "выполняет другие секретариатские функции, оговоренные в Конвенции и в любых протоколах к ней, и такие другие функции, которые могут быть определены Конференцией Сторон".

С. Вспомогательные органы, предусмотренные в Конвенции

12. Сторонам будет необходимо рассмотреть вопрос о том, какую роль будут играть Вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам (ВОКНТА) и Вспомогательный орган по осуществлению (ВОО) в рамках режима протокола или режима поправки. Что касается ВОКНТА, то статья 9.3 гласит, что "функции и сфера полномочий настоящего органа могут быть более подробно определены Конференцией Сторон". Аналогичного положения в отношении ВОО в статье 10 не содержится; вместе с тем в соответствии со статьей 7.2 КС "регулярно рассматривает вопрос об осуществлении Конвенции и любых связанных с ней правовых документов... и выносит, в пределах своих полномочий, решения, необходимые для содействия эффективному осуществлению Конвенции". Кроме того, в пункте 2 г) статьи 7 предусматривается, что КС "выносит рекомендации по любым вопросам, необходимым для осуществления Конвенции".

13. Основная функция ВОКНТА заключается в том, чтобы "обеспечивать Конференцию Сторон и, при необходимости, ее другие вспомогательные органы своевременной информацией и консультациями по научным и техническим аспектам, относящимся к Конвенции" (статья 9.1). Эти функции могут быть приведены в соответствие с потребностями режима протокола или поправки. В то же время существующему ВОКНТА может быть предложено или поручено оказывать консультативную помощь Сторонам протокола. Сторонам потребуется решить вопрос о том, будут ли вопросы осуществления, связанные с протоколом, наилучшим образом решаться ВОО или же отдельным вспомогательным органом, созданным в соответствии с протоколом.

14. Если функции, предусмотренные в рамках режима протокола, будут выполняться ВОКНТА и/или ВОО, то в этом случае могут возникнуть проблемы, связанные, в частности, с членством, выборами должностных лиц, президиумами и процедурами принятия решений. ВОКНТА, возможно, пожелает рассмотреть пути решения этих вопросов. При создании собственных независимых вспомогательных органов протокола будет необходимо рассмотреть другую группу вопросов, например последствия для программ работы ВОКНТА и ВОО, координация между различными режимами и потребности в ресурсах для поддержки такого механизма как в рамках Конвенции, так и отдельными Сторонами.

D. Финансовый механизм

15. Соответствующие последствия для функционирования финансового механизма Конвенции могут иметь результаты обсуждения о дальнейшем осуществлении статьи 4.1 (см. решение 1/СР.1, пункт 3 b) 2/), например, при режиме протокола Стороны должны будут рассмотреть вопрос о том, требуют ли любые соответствующие положения протокола увязки с финансовым механизмом, предусмотренным в Конвенции. Сторонам, возможно, также будет необходимо решить, потребует ли осуществление положений Конвенции (в режиме протокола или поправки), относящихся к финансовому механизму (например, к вынесению рекомендаций оперативному органу), учета соответствующих новых обстоятельств, связанных с указанным документом.

E. Представление информации

16. Одним из важных элементов как протокола, так и поправки, вероятно, по-прежнему останется представление и обзор информации. В то же время, по-видимому, будут продолжать действовать существующие положения Конвенции (см. статью 4.1 j) и статью 12). Соответствующие решения КС (решения 2/СР.1, 3/СР.1 и 4/СР.1) должны будут быть пересмотрены в свете протокола или поправки. При режиме протокола в целях обеспечения согласованности и во избежание дублирования Стороны могут объединить процедуры представления докладов и проведения обзоров с процедурами, уже предусмотренными в соответствии со статьей 12 Конвенции. В противном случае, если Стороны протокола сочтут необходимым создать в этой связи новые и отдельные механизмы, им будет необходимо тщательно рассмотреть возможные последствия для уже установленного процесса представления и обзора информации. При режиме поправки Сторонам, возможно, будет необходимо решить, каким образом должен быть изменен и/или укреплен уже установленный процесс.

2/ Решения, принятые Конференцией Сторон на ее первой сессии, см. документ FCCC/СР/1995/7/Add.1.

Ф. Многосторонний консультативный процесс

17. Стороны Конвенции лишь недавно приступили к обсуждению вопроса о возможной организации многостороннего консультативного процесса в соответствии со статьей 13 и решением 20/СР.1, согласно которому была создана Специальная группа по статье 13 (СГ 13), которой было поручено "изучить все вопросы, касающиеся организации многостороннего консультативного процесса и его структуры", и "сообщить о результатах своей деятельности Конференции Сторон на ее второй сессии". СГ 13 провела свою сессию в октябре 1995 года и пришла к выводу о необходимости тщательного и подробного изучения всех вопросов, относящихся к организации такого процесса. Был сделан вывод, что такая работа потребует значительного времени и продолжится после КС 2 (FCCC/AG.13/1995/2, пункт 16).

18. Основное место в работе СГ 13 будет занимать возможная организация многостороннего консультативного процесса в соответствии с существующей Конвенцией, однако результаты проведенных на настоящий момент обсуждений говорят о необходимости рассмотрения вопроса о связи между таким процессом и протоколом. В этой связи одним из вопросов, который должен будет быть надлежащим образом рассмотрен уже не СГ 13, а СГБМ, заключается в том, должен ли протокол предусматривать многосторонний консультативный процесс для решения относящихся к протоколу вопросов осуществления, и, если должен, следует ли включить в протокол положение о многостороннем консультативном процессе, который может быть организован в соответствии с Конвенцией, или следует разработать отдельный процесс. В настоящей записке предполагается, что при организации многостороннего консультативного процесса в соответствии с Конвенцией такой процесс будет осуществляться (возможно, в несколько измененном виде) в режиме поправки.

Г. Процедуры урегулирования споров

19. В соответствии со статьей 14.8 Конвенции "положения настоящей статьи применяются в отношении любого соответствующего юридического документа, который может быть принят Конференцией Сторон, если документ не предусматривает иного". В связи с этим Сторонам будет необходимо решить вопрос, должен ли протокол предусматривать независимую от Конвенции двустороннюю процедуру урегулирования споров. В случае Монреальского протокола и Протокола по сере применяются процедуры урегулирования споров, предусмотренные в соответствующих "основных" конвенциях. Предполагается, что при режиме поправки на положения статьи 14 могут ссылаться те Стороны, которые "принимают" поправки, поскольку режим поправки подпадает под действие Конвенции в целом.

Н. Правила процедуры и финансовые процедуры

20. Стороны протокола могут принять решение о разработке своих собственных правил процедуры и финансовых процедур или о применении с соответствующими поправками правил процедуры и финансовых процедур Конвенции. В последнем случае следует особо обратить внимание на форму составления бюджетной и финансовой отчетности. Стороны протокола или поправки будут вносить взносы в дополнение к своим взносам по Конвенции. Кроме того, будет необходимо пересмотреть некоторые правила процедуры (например, в отношении голосования) и отдельные финансовые процедуры.

21. Важно отметить, что применение режима протокола или режима поправки будет иметь финансовые и бюджетные последствия, связанные с дополнительными совещаниями, финансированием участия и расширением программ работы секретариата. Вместе с тем такие расходы могут быть сокращены при использовании в соответствующих случаях существующих механизмов, а также с помощью активных усилий по обеспечению координации и предотвращения накладок и дублирования работы.

III. ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

22. Помимо институциональных проблем, перечисленных в настоящем документе, Стороны при разработке протокола или иного правового документа, возможно, пожелают рассмотреть несколько процедурных вопросов. Эти вопросы приобретают особое значение в связи с принятием протокола, который, в отличие от поправки, в дополнение к отдельным правилам голосования и некоторым правилам процедуры может потребовать разработки, в частности, своих собственных процедур для внесения поправок, принятия приложений и внесения в них поправок, ратификации и вступления в силу. Сторонам также будет необходимо рассмотреть заключительные положения протокола, например положения, касающиеся функций депозитария, подписания, оговорок, выхода и аутентичных текстов. В протоколе многие такие положения могут быть сходными с соответствующими положениями Конвенции, за исключением тех случаев, когда может представляться необходимым предусмотреть отдельные процедуры.

Приложение

ПРОЦЕДУРЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ПРОТОКОЛУ И ПОПРАВКЕ

	ПРОТОКОЛ	ПОПРАВКИ
1.	Может быть принят на любой очередной сессии КС. (Статья 17.1)	Может быть принята на очередной сессии КС. (Статья 15.2)
2.	Текст предлагаемого протокола должен быть представлен Сторонам секретариатом по меньшей мере за шесть месяцев до начала такой сессии. (Статья 17.2)	Текст предлагаемой поправки должен быть представлен секретариатом не менее чем за шесть месяцев до начала совещания, на котором она предлагается для принятия. (Статья 15.2)
3.	Проект правил процедуры протокола должен быть принят [консесусом] [2/3] [3/4] большинством голосов Сторон, присутствующих и участвующих в голосовании. (Проект правила 42)	Может быть принята консенсусом, в исключительных случаях большинством в три четверти голосов присутствующих и участвующих в голосовании на данном заседании Сторон. (Статья 15.3)
4.	В протоколе должно быть предусмотрено положение о вступлении в силу. (Статья 17.3) Сторонами протокола могут быть лишь Стороны Конвенции. (Статья 17.4)	Вступает в силу на 90-й день со дня получения Депозитарием документа о принятии по меньшей мере от трех четвертей Сторон Конвенции. Поправка вступает в силу лишь для принявших ее Сторон. (Статья 15.4)
5.	Протокол предусматривает режим, отдельный от Конвенции	Поскольку поправка необязательно будет ратифицирована всеми Сторонами Конвенции, ее принятие может привести к установлению двух режимов в рамках Конвенции

	ПРОТОКОЛ	ПОПРАВКИ
6.	Протокол, возможно, потребует установления отдельных процедур (например, правил процедуры, голосования)	В Конвенцию, возможно, потребуется внести измененные процедуры для регулирования режима поправки (например, правил процедуры, голосования)
7.	Отдельная конференция или совещание Сторон протокола?	Существующая Конференция Сторон может выполнять функции в соответствии с измененным режимом
8.	Протокол может потребовать создания некоторых отдельных учреждений и вспомогательных органов	Органы Конвенции могут работать в соответствии с режимом поправки
9.	Режим протокола не приведет к изменению положений Конвенции	Измененный режим может потребовать внесения соответствующих изменений в другие положения Конвенции
