



---

СПЕЦИАЛЬНАЯ ГРУППА ПО СТАТЬЕ 13  
Вторая сессия  
Женева, 10 июля 1996 года  
Пункт 4 b) предварительной повестки дня

Третья сессия  
Женева, 16-18 декабря 1996 года

**ПРОГРАММА РАБОТЫ НА СЕССИИ**

**ВОПРОСНИК ОБ ОРГАНИЗАЦИИ МНОГОСТОРОННЕГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО  
ПРОЦЕССА ПО СТАТЬЕ 13**

**Сводка ответов\***

**Записка секретариата**

**I. ВВЕДЕНИЕ**

1. На своей первой сессии Специальная группа по статье 13 постановила просить Стороны, нестороны, а также межправительственные и неправительственные организации письменно ответить на вопросник, касающийся многостороннего консультативного процесса (FCCC/AG13/1995/2, пункт 17). Эти ответы должны были быть сведены воедино и обобщены секретариатом.

---

\* Настоящий документ будет распространен на всех языках к третьей сессии СГ13.

2. Ответы были представлены 19 Сторонами и одной нестороной, а именно: Австралией, Боливией, Буркина-Фасо, Гондурасом, Европейским сообществом, Замбией, Канадой, Китаем, Кувейтом, Латвией, Мали, Мексикой, Российской Федерацией, Сенегалом, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, Турцией, Францией, Чешской Республикой, Чили и Японией. Они опубликованы в документе FCCC/AG13/1996/MISC.1.

3. Ответы были представлены десятью неправительственными организациями (НПО): организацией "Альтернативы развития" (Индия), Фондом международного экологического права (Соединенное Королевство), Коалицией глобального климата (США), Международным институтом прикладного системного анализа (Австрия), Гамбургским институтом экономических исследований (Германия), Институтом регенерации дождевых лесов (США), Институтом энергетических исследований Тата (Индия), Брэдфордским университетом (Соединенное Королевство), Информационным центром верификационной технологии (Соединенное Королевство) и Вудсхольским научно-исследовательским центром (США). Они опубликованы в документе FCCC/AG13/1996/MISC.2. От межправительственных организаций откликов не поступило.

4. Обе эти подборки распространялись на сессиях вспомогательных органов в феврале-марте 1996 года. Впоследствии были получены ответы из Ливана и Вуппертальского института климата, окружающей среды и энергетики. С ними можно ознакомиться соответственно в документах FCCC/AG13/1996/MISC.1/Add.1 и MISC.2/Add.1.

5. В настоящем документе содержится обзор вышеупомянутых ответов. В нем представлен спектр мнений по поводу многостороннего консультативного процесса и обозначены намечающиеся области взаимопонимания. Для удобства пользования ответы Сторон, несторон и неправительственных организаций сведены воедино. Если мнения неправительственных организаций совпадают с мнениями стран, они излагаются вместе. Если же мнения неправительственных организаций отличаются от мнений стран, то о них говорится особо.

## II. СВОДКА ОТВЕТОВ

### Раздел А. Определение и рамки процесса

**Вопрос 1 а).** Что следует понимать под термином "многосторонний консультативный процесс"?

6. Во многих ответах термин "многосторонний консультативный процесс" определялся исходя из функций, которые он призван выполнять. В этой связи были выделены, в частности, четыре ключевые функции: оказание помощи, снятие озабоченностей по поводу осуществления Конвенции; урегулирование потенциальных споров; и толкование Конвенции.



**i) Помощь**

Первой ключевой функцией является оказание Сторонам помощи в осуществлении своих обязательств по Конвенции. В ряде ответов предусматривался процесс или консультативная служба с доступом к юридической, экономической и технической экспертизе, посредством которых Стороны могли бы получать консультативную помощь по вопросам подготовки национальных сообщений, разработки политики смягчения последствий изменения климата и выполнения своих обязательств по Конвенции или будущим протоколам.

**ii) Озабоченности по поводу осуществления**

Вторая ключевая функция касается устранения озабоченностей по поводу осуществления, например в ситуациях, при которых одна или несколько Сторон не желают или не могут выполнить свои обязательства по Конвенции или будущему протоколу. Сторона, которую беспокоит ее собственная способность осуществить обязательства или которая обеспокоена по поводу несоблюдения обязательств другой Стороной, могла бы прибегнуть к процессу. В случае Стороны, испытывающей трудности с имплементацией, такая Сторона могла бы по своей собственной инициативе или в ответ на просьбы других начать консультативные дискуссии с головным органом, отвечающим за многосторонний консультативный процесс. В ряде ответов предлагалась возможность задействования процесса не только Сторонами, но секретариатом, существующими вспомогательными органами и/или Конференцией Сторон (КС). Во многих ответах этот процесс тесно увязывался с процессом углубленного рассмотрения, который эффективно свидетельствует о прогрессе обследуемых Сторон в деле смягчения последствий изменения климата.

**iii) Потенциальные споры**

Третья ключевая функция заключается в урегулировании потенциальных конфликтов между Сторонами на конструктивной и неконфронтационной основе. Во многих ответах отмечалось, что наиболее вероятным конфликтом была бы ситуация, при которой одна или несколько Сторон считают себя потерпевшими от действий Стороны, которая не соблюдает Конвенцию или связанные с ней юридические инструменты. В нескольких ответах было признано, что традиционные механизмы урегулирования двусторонних споров не годятся для глобальных экологических договоров, последствия несоблюдения которых затронут многие государства. В некоторых ответах выражалось мнение о том, что процедура урегулирования споров по статье 14 Конвенции, возможно, никогда не будет задействоваться. В них подчеркивалось, что Стороны многосторонних экологических договоров не решались прибегнуть к традиционным механизмам урегулирования споров даже в тех случаях, когда такие Стороны считали соблюдение их положений какой-либо другой Стороной неадекватным.

**iv) Истолкование Конвенции**

Четвертая ключевая функция заключается в истолковании Конвенции и разъяснения обязательства Сторон. Во многих ответах эта функция была сочтена важной. Одна из стран заявила, что процесс не может "давать 'авторитетные' толкования Конвенции, учитывая соответствующие положения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года". Она добавила, что процесс мог бы обеспечивать консультирование Сторон на индивидуальной или коллективной основе по вопросам интерпретации или применения соответствующих положений Конвенции. В некоторых ответах предлагалось распространить процесс по статье 13 на различные органы и процессы, созданные в рамках режима изменения климата, такие, как вспомогательные органы, финансовый механизм, процедуры урегулирования споров и приложения. Несколько стран на этой ранней стадии организации процесса считали преждевременным определять круг вопросов, на которые его следовало бы распространить.

**Вопрос 1 б). Какие "вопросы, касающиеся осуществления Конвенции", должны охватываться подобным процессом?**

7. Мнения по поводу формулировки "вопросы, касающиеся осуществления Конвенции", различались в зависимости от того, какой из четырех вышеупомянутых ключевых функций отдавалось предпочтение. В некоторых ответах говорилось о юридических, экономических, социальных или технических вопросах в поддержку усилий соответствующей Стороны по выполнению своих обязательств в деле представления национальных сообщений и в других областях. Однако одна страна и одна НПО указали, что сугубо технические и научные вопросы лежат за рамками процесса по статье 13 и должны рассматриваться через Вспомогательный орган для консультирования по научным и техническим аспектам (ВОКНТА).

8. В русле второй и третьей ключевых функций в нескольких ответах указывалось, что процесс по статье 13 должен касаться вопросов о том, в каком объеме отдельные Стороны выполняли, выполняют или будут готовы выполнять свои обязательства по Конвенции или будущему протоколу. Одна страна считала, что если вопрос непосредственно касается всех Сторон, то он должен обсуждаться на форуме с открытым составом, таком, как Вспомогательный орган по осуществлению (ВОО) или КС. Одна НПО заявила, что для того чтобы процесс мог применяться к вопросам, касающимся осуществления Конвенции, такие вопросы должны: считаться важными; не поддаваться урегулированию через другую статью Конвенции; и затрагивать более чем одну Сторону.

**Вопрос 2. Что означает в статье 13 термин "процесс"? Следует ли понимать его как последовательность событий, как механизм или как институт? Может ли он охватывать все это вместе?**

9. В нескольких ответах термин "процесс" рассматривался как охватывающий последовательность событий, механизм и институт. С другой стороны, во многих ответах предпочтение отдавалось институту как структуре, которая поддерживала бы процесс. В этом свете предлагалось уполномочить головное учреждение осуществлять общее руководство многосторонним консультативным процессом, передав определенные функции другим органам, таким, как КС, существующие вспомогательные органы и секретариат. Одна страна выразила мнение о том, что, во избежание дублирования функций других органов Конвенции, для процесса следует создать "новый вспомогательный орган КС". Эта страна предложила учредить специальную межправительственную группу экспертов по вопросам права и экономики. По крайней мере одна НПО, высказавшаяся в поддержку институциональной структуры, отметила, что постоянный орган при его надлежащем функционировании приобретает необходимый институциональный опыт и авторитет. В ответах предлагались различные варианты институционального оформления многостороннего консультативного процесса, такие, как создание вспомогательного органа ВОО или нового вспомогательного органа КС. Другие высказались в поддержку осуществления многостороннего консультативного процесса через уже имеющийся ВОО без создания новых органов или структур. По меньшей мере две страны выразили сомнения по поводу необходимости институционального оформления процесса. Одну из них особо беспокоило финансовое бремя, связанное с учреждением нового органа.

10. Одна НПО заявила, что в ходе переговоров по Конвенции сопредседателя Рабочей группы II Межправительственного переговорного комитета предложили КС учредить специальную группу, ведающую решением вопросов имплементации. Однако эта НПО считала, что подобная структура не сможет своевременно реагировать на события, поскольку для возбуждения процесса будет необходимо созывать сессии КС. В ряде ответов рекомендовалось строить процесс по статье 13 по примеру комитетов по осуществлению Монреальского протокола и Протокола по сере 1994 года, являющихся постоянными органами. Одна НПО предложила учредить "координационную группу", которая будет нести ответственность за определение вопросов, которые надлежит передать на рассмотрение различных групп экспертов.

**Вопрос 3. На каких принципах должен строиться процесс? Достаточно ли того, чтобы процесс был простым, транспарентным, конструктивным и неконфронтационным по своему характеру?**

11. В многочисленных ответах утверждалось, что процесс должен быть простым, транспарентным, конструктивным и неконфронтационным. Несколько стран считали, что процесс не должен быть судебным или следственным. Несколько стран полагали, что процесс призван снимать напряженность в отношениях между Сторонами подобно тому, как это делают вышеупомянутые имплементационные комитеты.

12. Несколько НПО выразили оговорки в связи с вышеупомянутыми принципами. Например, одна из них считала, что, хотя процесс поначалу должен быть простым, он должен обладать необходимой гибкостью, чтобы стать более сложным, если это понадобится. Другая НПО призвала установить необходимый баланс между общественным доступом к информации о соблюдении Сторонами своих обязательств и необходимостью препровождения Сторонами информации, которую они считают конфиденциальной. Она отметила, что в соответствии со статьей 12.9 предусматривается, что КС может устанавливать критерии, на основе которых Стороны могут обозначать информацию в качестве конфиденциальной, позволяя секретариату обобщать такую информацию до ее препровождения органам Конвенции, занимающимся передачей и рассмотрением информации. Тем не менее она считала, что процесс может предусматривать ведение переговоров со Стороной, обследуемой на предмет соблюдения обязательств, с целью получения доступа к чувствительной информации в обмен на гарантии конфиденциальности.

13. В отношении неконфронтационности процесса несколько НПО отметили, что "неконфронтационность" не должна пониматься как исключаящая из процесса рассмотрение ситуаций, при которых Стороны расходятся во мнениях или при которых одна или несколько Сторон считают себя потерпевшими от несоблюдения обязательств другой Стороной. Одна из НПО пояснила, что порой процесс может носить "формальный, субъективный, а потому – потенциально конфронтационный" характер. Одна из НПО считала, что процесс должен предусматривать "кнут и пряник", включая подлинные средства оказания помощи тем Сторонам, которые не в состоянии выполнить свои обязательства.

14. В некоторых ответах предлагались дополнительные принципы, такие, как своевременность, в том смысле, что процесс должен обеспечивать "оперативное урегулирование", а также "учет принципа предосторожности", равно как и должное представительство и должную процедуру, в частности понимаемые как право всех соответствующих Сторон быть заслушанными.

15. Одна страна и одна НПО подчеркнули, что процесс должен быть ориентирован в будущее: он не должен замыкаться на прошлых случаях несоблюдения Конвенции или протокола, а должен быть направлен на оказание Сторонам помощи в деле обеспечения соблюдения обязательств в будущем. Одна НПО отметила, что процесс должен быть добровольным в том смысле, что ни одна из Сторон не должна принуждаться к участию в нем.

**Вопрос 4. Есть ли необходимость в организации подобного многостороннего консультативного процесса? Если да, то какие меры следует принять Конференции Сторон для его организации: решение КС, поправку или протокол?**

16. Одна из стран заявила, что Конвенция "налагает на Стороны обязательство рассмотреть вопрос об организации многостороннего консультативного процесса: она не обязывает их организовывать такой процесс". Однако во многих ответах была выражена

поддержка организаций подобного процесса. Несколько НПО считали, что процесс должен быть налажен как можно скорее, с тем чтобы можно было, в частности, накопить необходимые знания, экспертный опыт и прецеденты, для его осуществления на авторитетной основе. Одна из стран выразила сомнения в целесообразности налаживания процесса в ближайшем будущем. Две страны заявили о том, что они не уверены в необходимости создания дополнительного органа для осуществления процесса. Одна из них заявила, что ВОО и ВОКНТА уже были созданы наряду с процессом МГЭИК, "будучи, в частности, независимым источником оценки общего выполнения Сторонами своих обязательств". Другая страна считала, что ВОО способен рассматривать и решать вопросы имплементации и что если новый процесс будет организован на этапе, когда существующие механизмы пока еще не в полном объеме выполняют свои функции, то это может затруднить функционирование КС и существующих вспомогательных органов и привести к путанице.

17. В большом числе ответов отмечалось, что для организации многостороннего консультативного процесса требуется решение КС. В качестве примера одна из НПО сослалась на соглашения, в рамках которых весьма эффективными оказались решения верховных органов, а не протоколы или поправки: Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС), Конвенцию о водоболотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве места обитания водоплавающих птиц (Рамсар) и Международную конвенцию по регулированию китобойного промысла (Китобойная конвенция). Несколько стран высказались либо за принятие процесса путем поправки к Конвенции или путем разработки и принятия протокола. В нескольких ответах говорилось о том, что недостатком поправки или протокола является недоступность процесса для Сторон, не принявших поправку или не ратифицировавших протокол. Одна страна заявила, что "механизм должен предусматривать надлежащие правила и положения, которые должны содержаться в приложении...".

**Вопрос 5. Если бы возникла необходимость создания нового механизма или органа по статье 13, то каково должно было быть участие в этом механизме: общим, или же ограниченным специалистами по правовым, экономическим, социальным и техническим вопросам? Следует ли в этом контексте предусмотреть подготовку примерного списка специалистов?**

18. В большинстве ответов предлагалось учреждение либо постоянного комитета в составе экспертов по юридическим, экономическим и техническим вопросам, либо специалистов широкого профиля, имеющих доступ к списку экспертов. Одна страна заявила, что любой создаваемый "механизм" должен быть небольшим, чтобы свести к минимуму расходы. Она также предложила назначить "докладчика", который мог бы провести обстоятельные консультации со Сторонами и другими заинтересованными образованиями по поставленным вопросам, и отчитаться о них перед надлежащим органом Конвенции. Она отметила, что этот вариант будет менее дорогостоящим и будет лучше соответствовать потребностям Сторон, позволяя также избежать возможных сложностей при отборе членов



в состав постоянного комитета. Во многих ответах отмечалось, что процесс может, в частности, опираться на опыт ВОО, ВОКНТА, МГЭИК и Глобального экологического фонда, а также других соответствующих органов Конвенции и связанных с ней межправительственных институтов. Одна страна предложила в интересах транспарентности создать орган открытого состава, поскольку многие развивающиеся страны располагают ограниченными возможностями для направления представителей в Комитет, состав которого ограничивается экспертами, и, следовательно, им будет труднее наблюдать за его деятельностью. Одна НПО предложила создавать небольшие группы экспертов и/или Сторон для рассмотрения обсуждения конкретных вопросов в каждом отдельном случае. Эти группы выполняли бы "консультативные функции, не занимаясь разбирательствами".

19. Со ссылкой на постоянный комитет во многих ответах предлагалось сформировать его состав из представителей Сторон, хотя в ряде случаев указывалось, что его члены должны выступать в своем личном качестве. Одна НПО отметила, что процедуры комитета по осуществлению Монреальского протокола и Протокола по сере 1994 года предусматривают избрание членов в их качестве представителей Сторон. Однако другая НПО отметила, что согласительная комиссия, учрежденная в соответствии со статьей 42 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, состоит из экспертов, выступающих в своем личном качестве.

20. Вне зависимости от того, будут ли члены выступать в своем личном качестве или в качестве представителей правительств, во многих ответах рекомендовалось, чтобы отбор членов производился Сторонами с должным учетом справедливого географического распределения. Многие страны подчеркнули необходимость обеспечить равное представительство Сторон, являющихся участниками приложения I и не являющиеся его участниками. Одна из Сторон считала, что комитет должен включать "не менее 5, но не более 10 членов, назначенных Сторонами". Другая предложила в свете "опыта Комитета по осуществлению Монреальского протокола ограничить членский состав назначенными специалистами и экспертами, с тем чтобы сделать дискуссии более продуктивными". Одна страна предложила два уровня участия: общий уровень для решения "первичных" вопросов и уровень "экспертов по различным вопросам" для анализа вопросов большой важности.

21. Одна НПО призвала к нелимитированному и неограниченному участию, а другая отметила, что Страна, являющаяся объектом консультативного процесса, должна иметь возможность вводить членов в состав комитета и давать им отвод. Кроме того, несколько НПО усматривали возможность участия НПО в процессе, хотя одна НПО признала, что с политической точки зрения такой механизм нереален. Другая НПО предложила создать консультативную группу НПО по вопросам осуществления в поддержку процесса.

**Раздел В. Связь статьи 13 с органами и процессами в рамках Конвенции**

**Вопрос 6.** Какие связи необходимо будет установить с другими статьями Конвенции, а именно: статьями 7.2 с), 8.2 с), 10, 12 и 14? (Например, являются ли меры, регламентирующие процесс рассмотрения информации, достаточными или же их можно дополнить в рамках процесса, предусмотренного статьей 13? Как взаимосвязаны положения статей 13 и 14? Будет ли автоматически прекращаться процесс, предусмотренный положениями статьи 13, если какая-либо Сторона ссылается на статью 14?)

22. Во многих ответах констатировались связи между многосторонним консультативным процессом и существующими институциональными органами, процедурами и процессами. Ниже содержится краткое изложение различных предложенных связей между процессом по статье 13 и статьями Конвенции, упомянутыми в вопросе 6 выше.

**i) Статья 7.2 с):** КС облегчает по просьбе двух или более Сторон, координацию принимаемых ими мер по реагированию на изменение климата и его последствия.

23. Одна страна полагала, что многосторонний консультативный процесс призван определять, каким образом КС будет способствовать по просьбе двух или более Сторон координации мер в отношении изменения климата и его последствий. Во многих ответах отмечалось, что процесс по статье 13, функции которого могут включать оказание технической помощи, интерпретацию обязательств и представление рекомендаций по обеспечению соблюдения, по сути дела, будет предполагать координацию мер Сторон в ответ на изменения климата. Таким образом, многие страны и НПО в ответ на эту часть вопроса 6 охарактеризовали роль КС в рамках процесса по статье 13.

24. В нескольких ответах отмечалось, что комитет, институт или орган, созданный для осуществления процесса по статье 13, будет давать рекомендации, которые в конечном итоге должны представляться КС на утверждение. Такие рекомендации могут охватывать меры, которые должны быть приняты Сторонами, затрагиваемыми процессом; КС; или другими органами, например финансовым механизмом. В других ответах отмечалось, что консультации в рамках комитета должны иметь окончательную форму без необходимости их утверждения КС. В этом случае КС представлялся бы доклад о деятельности комитета. Несколько стран считали, что КС должна быть в состоянии ставить вопросы непосредственно перед механизмом по статье 13.

**ii) Статья 8.2 с):** Секретариат оказывает содействие Сторонам, особенно Сторонам, которые являются развивающимися странами, в сборе и передаче информации, необходимой в соответствии с положениями Конвенции, если поступает такая просьба...

25. Во многих ответах указывалось, что сбор и представление информации с целью поощрения осуществления Конвенции, могут считаться одной из функций процесса по статье 13, хотя одна страна не усмотрела такой связи.

26. Во многих ответах отмечалось, что секретариату следует тесно сотрудничать с многосторонним консультативным процессом путем обеспечения технической, административной и конференционной поддержки. Одна страна выразила свою обеспокоенность по поводу того, что подобная деятельность будет увеличивать расходы секретариата, в то время как другая страна считала, что процесс по статье 13 должен оказывать техническую помощь секретариату. В некоторых ответах отмечалось, что секретариат должен быть в состоянии ставить вопросы перед механизмом по статье 13 и что ответы на эти вопросы могли бы быть полезны для всех Сторон.

27. Одна НПО считала, что секретариату следует поддерживать связи с процессом по статье 13 для осуществления общей ответственности в деле урегулирования проблем, связанных с национальными сообщениями. В этой связи и секретариат, и процесс по статье 13 будут в состоянии определять Стороны, нуждающиеся в помощи КС, финансового механизма и других органов. Несколько НПО считало, что в контексте процесса по статье 13 и процесса углубленного рассмотрения секретариат, Сторона и КС должны быть в состоянии прибегнуть к процессу по статье 13 в том случае, если из сообщения Стороны явствует, что она не выполнила своих обязательств. В этом контексте одна НПО отметила, что секретариаты как Монреальского протокола, так и Второго протокола по сере в состоянии начать производство о несоблюдении. Эта НПО считала необходимым расширить "ограниченную роль" секретариата Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата в области сбора и препровождения докладов и оказания помощи Сторонам в подготовке сообщений.

**iii) Статья 10: Настоящим учреждается вспомогательный орган по осуществлению, который оказывает содействие КС в оценке и обзоре эффективного осуществления Конвенции.**

28. В ответах отмечалось разнообразие потенциальных связей между процессом по статье 13 и ВОО. Во-первых, многие видели в ВОО основной орган, отвечающий за многосторонний консультативный процесс. Одна страна считала, что ВОО должен быть "координатором" процесса по статье 13. Однако одна НПО отметила, что, хотя подобный механизм обеспечивал бы транспарентность, оценка соблюдения Конвенции отдельными Сторонами едва ли будет возможна с учетом политической обстановки в ВОО. В нескольких ответах предлагалось учредить постоянный комитет под эгидой ВОО для осуществления статьи 13. Одна НПО отметила в этой связи необходимость решить, кому будет подотчетен такой постоянный комитет: ВОО или непосредственно КС. Одна НПО заявила, что постоянный комитет, по-видимому, должен быть подотчетен КС "наряду с ВОО и независимо от него".

29. Одна страна предложила, чтобы члены органа по статье 13 назначались ВОО. В отличие от этого другая страна считала, что постоянный комитет по статье 13 должен выполнять функции исполнительного учреждения ВОО. Кроме того, ряд стран полагал, что механизм по статье 13 должен оказывать помощь и содействие ВОО.

30. Одна НПО считала, что основные задачи многостороннего консультативного процесса будут определяться национальными сообщениями, координируемыми ВОО. Другая НПО разграничивала функции процесса по статье 13 и ВОО, пояснив, что ВОО будет нести ответственность за оценку общего осуществления Конвенции, в то время как процесс по статье 13 будет, скорее, заниматься вопросами соблюдения Конвенции отдельными Сторонами.

**iv) Статья 12: Представление информации, касающейся осуществления**

31. В многочисленных ответах предусматривались прочные связи между многосторонним консультативным процессом и процессом передачи и рассмотрения информации. В некоторых из ответов поддерживалась идея обращения Сторон к механизму по статье 13 за консультативной помощью в том, как надлежащим образом выполнить обязательства по статье 12. В ряде ответов подчеркивалось, что процесс по статье 13 должен быть в состоянии регулировать вопросы осуществления, возникающие в результате подробного рассмотрения национальных сообщений. Одна страна отметила, что в соответствии с пунктом 6 статьи 12 представленная Сторонами информация должна препровождаться секретариатом любым соответствующим вспомогательным органам. В соответствии с этим постоянный комитет, выполняющий функции многостороннего консультативного процесса, уже будет располагать необходимой информацией для решения вопроса о том, соблюдает ли конкретная Страна Конвенцию или нет.

32. Некоторые страны несколько иначе видели связи между процессом представления информации и процессом по статье 13. Например, одна страна считала, что многосторонний консультативный процесс должен давать толкования или искать ответы на возникшие в связи с национальными сообщениями вопросы, которые представляют интерес для всех Сторон. Другая страна усматривала в процессе по статье 13 возможность для Сторон обсудить осуществление ими Конвенции, содействуя тем самым достижению целей статьи 12 в области представления информации. Кроме того, одна страна рекомендовала создать в рамках многостороннего консультативного процесса базу юридической и технической информации на основе реестров и описаний мер по уменьшению последствий изменения климата в национальных сообщениях. С другой стороны, одна страна полагала, что статья 7.2 e), ВОО и решения 2/СР.1 и 6/СР.1 уже являют собой "механизм для рассмотрения и решения вопросов осуществления в рамках Конвенции. По ее мнению, существующие механизмы должны "накопить необходимый опыт" и только потом будет "целесообразно изучить вопрос о необходимости в каких-либо новых процедурах, или же... улучшении и усовершенствовании существующих механизмов...".

**v) Статья 14: Урегулирование споров**

33. В нескольких ответах выражались сомнения по поводу того, что традиционные процедуры урегулирования споров по статье 14 Конвенции вообще будут когда-либо задействованы. В этой связи было подчеркнуто, что в многостороннем окружении, когда несоблюдение имеет последствия для всей совокупности государств, зачастую ни одна из

Сторон сама по себе не в состоянии задействовать традиционную процедуру урегулирования споров. В ряде ответов отмечалось, что с учетом вышеупомянутых недостатков налаживание неконфронтационного и конструктивного многостороннего консультативного процесса для содействия осуществлению представляется тем более необходимым.

34. В большинстве сообщений высказывались различные суждения о том, каким образом статья 13 и статья 14 могут взаимодействовать и дополнять друг друга. В некоторых предполагалось, что, если Сторона по-прежнему не выполняет обязательства после исчерпания всех средств по поддержке осуществления в соответствии со статьей 13, должна задействоваться статья 14. После начала применения процедур урегулирования споров во многих сообщениях рекомендовалось автоматически прекращать или приостанавливать процесс по статье 13. Одна страна заявила, что это позволит "признать верховенство статьи 14...". В отличие от этого, в ряде сообщений поддерживалось продолжение консультативных и конструктивных услуг по статье 13 на том основании, что такого рода процесс скорее приведет к достижению соглашения и урегулированию, удовлетворяющему всех. Одна страна упомянула, что участники переговоров о процедурах на случай несоблюдения Монреальского протокола и Второго протокола по мере столкновения с трудностями при "определении того, должна ли существовать очередность применения этих двух режимов и, если да, то какой она должна быть". Эта страна рекомендовала внимательно изучить "прецеденты Монреальского протокола и Протокола по мере" при уточнении этого аспекта многостороннего консультативного процесса.

35. По мнению одной страны, процесс по статье 13 может рассматриваться как часть статьи 14, поскольку в пункте 1 статьи 14 предусматривается, что Стороны сначала должны попытаться урегулировать споры "путем переговоров или любыми другими мирными средствами по их выбору". Эта страна далее заявила, что, поскольку в пунктах 6 и 7 статьи 14 говорится о согласительной комиссии, доступной для Сторон в споре, подобная комиссия после определения ее процедур КС в приложении к Конвенции может рассматриваться как часть многостороннего консультативного процесса. Одна МПО заявила, что согласительная комиссия и процесс по статье 13, по-видимому, "не исключают друг друга".

36. В других ответах стран различия между статьей 13 и статьей 14 были охарактеризованы следующим образом:

а) статья 13 – это процесс предотвращения споров, в то время как статья 14 – это процесс урегулирования споров;

б) статья 13 являет собой процесс, ориентированный в будущее, в то время как статья 14 – процесс, ориентированный в прошлое;

в) процесс по статье 13, в отличие от процесса по статье 14, может обеспечивать руководство и толкование в ситуациях, которые не обязательно предполагают несоблюдение или спор;

d) процесс по статье 13 мог бы "выполнять функцию своего рода "отстойника" перед задействованием процедур урегулирования спора, обеспечивая большую точность по поводу охвата любой конкретной нормы или ситуации, что позволит избегать споров между Сторонами".

**Вопрос 7. Существует ли какая-либо неувязка между процессами рассмотрения вопросов осуществления и урегулирования споров? Если да, то насколько она велика и каким образом ее можно устранить с помощью статьи 13?**

37. Во многих ответах отмечалась неувязка между процессом рассмотрения вопросов осуществления и процессом урегулирования споров и предлагались разнообразные пути ее устранения с помощью процесса по статье 13. Во-первых, некоторые страны считали, что подробное рассмотрение национальных сообщений приведет к появлению вопросов толковательного или технического характера. В настоящее время, по их мнению, нет механизма, дающего окончательные ответы на эти вопросы осуществления за рамками процедур урегулирования споров по статье 14. Это они находили проблематичным, поскольку такие важные вопросы могут не носить конфронтационного характера или могут касаться всех Сторон Конвенции. Кроме того, в отношении потенциально конфронтационных вопросов несоблюдения обязательств Стороны конструктивный и облегчающий процесс лучше подходил бы к режиму Конвенции об изменении климата, чем состязательное производство. Одна НПО считала "очевидной неувязкой" тот факт, что обзор осуществления не затрагивает индивидуального осуществления Конвенции Сторонами и не предусматривает процедуру принятия мер в случае несоблюдения.

38. Одна НПО усматривала в многостороннем консультативном процессе возможность для ведения предметных дискуссий по вопросам осуществления не на конфронтационной и двусторонней основах. Другая НПО отмечала сложность изучения вопросов осуществления на рутинной и систематической основе в рамках крупных органов с открытым составом, каковыми являются КС, ВОО или ВОКНТА. Еще одна НПО подчеркнула, что некоторые озабоченности по поводу надежности оценок эмиссий или эффективности политики по уменьшению последствий изменения климата могут быть устранены посредством процесса углубленного рассмотрения и что по мере того как Конвенция будет развиваться и обязательства будут становиться более "строгими и трудными для исполнения", "потенциально более неоднозначные" вопросы, такие, как "эффективность некоторых стратегий и мер достижения определенных целей стабилизации или сокращения эмиссий", способны подорвать процесс рассмотрения.

39. В нескольких ответах отмечалось, что Стороны должны быть в состоянии использовать процесс по статье 13 для интерпретации и консультаций вне контекста углубленного рассмотрения. Кроме того, в них подчеркивалось, что, несмотря на доступность статьи 14, эти вопросы не подходят для ее положений.

40. Одна страна и одна НПО не видели неувязок между процессом рассмотрения и процедурами урегулирования споров. НПО дополнительно отметила, что как КС, так и ВОО способны проводить неофициальные неконфронтационные консультации по вопросам осуществления, включая споры, касающиеся интерпретации или применения Конвенции.

**Вопрос 8. Существует ли взаимосвязь между процессом, предусмотренным в статье 13, и вспомогательными органами, созданными в соответствии с Конвенцией, например СГБМ?**

41. Во многих ответах отмечались различные возможные связи между процессом по статье 13 и ВОО, ВОКНТА и СГБМ, как об этом подробнее говорится ниже.

**i) Вспомогательный орган по осуществлению и Вспомогательный орган для консультирования по научным и технологическим аспектам**

42. Как и в случае ответов на вопрос 6, во многих представлениях ВОО отводилась центральная роль в многостороннем консультативном процессе. В нескольких предлагалось создание Постоянного комитета под эгидой ВОО для осуществления статьи 13. В ряде представлений предлагалось наделить ВОО мандатом на решение вопросов осуществления, подпадающих под сферу действия статьи 13, в то время как в других поддерживалась идея создания нового вспомогательного органа. Одна страна предложила, чтобы процесс по статье 13 функционировал в качестве небольшого и целенаправленного "высшего органа" ВОО. Другая отметила, что, если будет принято решение о создании нового вспомогательного органа, необходимо тщательным образом изучить его функции, с тем чтобы они не дублировали функций уже существующих вспомогательных органов.

43. Несколько НПО предлагали возложить ответственность за общие вопросы осуществления и оценку общего прогресса на ВОО, а функции форума для рассмотрения технических вопросов и вопросов несоблюдения, касающихся отдельных Сторон – на процесс по статье 13. В этом контексте одна НПО считала маловероятным, что ВОО или ВОКНТА смогут достаточно подробно и обстоятельно рассматривать вопросы осуществления Конвенции отдельными Сторонами. В соответствии с этим данная НПО высказалась в поддержку создания отдельного вспомогательного органа по процессу по статье 13. В отличие от этого некоторые страны и НПО высказались против создания новых вспомогательных органов, в ряде случаев со ссылкой на бюджетные сложности, а одна страна считала, что создание подобных органов только замедлит прогресс.

44. Одна страна пояснила, что главной функцией ВОО и ВОКНТА является решение вопросов, которые ставит перед ними КС, в то время как процесс по статье 13 призван решать вопросы, которые ставят Стороны. Другие страны, а также несколько НПО подчеркнули, что процесс должен преследовать цель ответа на вопросы, поставленные ВОО и ВОКНТА.

45. Одна НПО считала, что процесс по статье 13 должен быть частью как ВОО, так и ВОКНТА. Она предложила создать специальные комитеты, которые использовали бы услуги экспертов в составе ВОО или ВОКНТА, в зависимости от рассматриваемого вопроса. Такие специальные комитеты рассматривали бы поставленные Сторонами вопросы осуществления Конвенции или будущего протокола. Они изучали бы вопросы и после их внимательного рассмотрения предлагали бы решения, которые клялись бы в основу дальнейших обсуждений в рамках ВОО или ВОКНТА.

**ii) Специальная группа по Берлинскому мандату**

46. Во многих ответах отмечалось, что связь между многосторонним консультативным процессом и СГБМ является косвенной, хотя и имеет важное значение. В некоторых из них признавалось, что в случае принятия дополнительных обязательств в протоколе их осуществление будет относиться к ведению процесса по статье 13. Одна страна рекомендовала разработать процесс по статье 13 одновременно или до начала переговоров СГБМ относительно рекомендаций по политике и мерам уменьшения последствий изменений климата или количественным ограничениям и сокращениям эмиссий. Считалось, что это могло бы помочь Сторонам сформулировать свои позиции, сделав эти переговоры более плодотворными и целенаправленными.

47. Несколько стран упомянули, что СГБМ решает вопросы, сходные с теми, которые будут рассматриваться в рамках процесса по статье 13, включая укрепление обязательств в статье 4.2. а) и б) для Сторон приложения I и обмен опытом по национальной деятельности, в частности деятельности, указанной в сообщениях Сторон. В соответствии с этим одна страна считала, что протокол должен предусматривать использование многостороннего консультативного процесса. В этой связи одна НПО предложила включить в текст протокола конкретную ссылку на многосторонний консультативный процесс для разрешения вопросов, относящихся к новым обязательствам. Другая НПО считала, что после принятия протокола процесс по статье 13 может быть укреплен, для того чтобы отразить введение более строгих обязательств. В этой связи одна НПО предложила оставить рассмотрение "процедуры на случай несоблюдения будущего протокола юридическим экспертам Сторон этого инструмента". Однако одна НПО считала более уместной разработку положений процесса по статье 13 и протокола через Конвенцию.

**Раздел С. Правовые и процедурные соображения**

**Вопрос 9. Каков правовой статус процесса?**

48. В числе ответов, в которых речь шла о характере процесса или института, одна страна высказалась против создания нового института и выразила мнение о том, что правовой статус механизма по статье 13 должен быть аналогичен статусу "помощника, всестороннего наблюдателя и разработчика решений". Одна НПО выразила мнение о том, что правовой статус процесса по статье 13 должен быть паритетен статусу других вспомогательных органов, учрежденных в рамках Конвенции.



49. В некоторых ответах ставились вопросы о том, должен ли процесс по статье 13 быть обязательным и должны ли его решения иметь обязательную силу для Сторон.

Обязательность процесса: В нескольких сообщениях отдавалось предпочтение факультативному процессу. Несколько стран считали, что, если КС примет процесс по статье 13, то он должен считаться обязательным. Однако одна страна заявила, что, хотя "решение Сторон может привести к быстрой организации процесса на основе консенсуса, ... он не должен считаться обязательным для Сторон". При этом было выражено мнение о том, что от Сторон необходимо ожидать готовности сотрудничать с процессом.

Обязательность решений: Во многих ответах подчеркивалось, что процесс не будет наделен официальными директивными полномочиями. Напротив, он будет обеспечивать необязательные рекомендации Сторонам или предложения для их препровождения КС с целью рассмотрения и возможного принятия. Одна страна считала, что, хотя задействование процесса не будет обязательным, после того, как "механизм уже будет приведен в действие, его решения должны соблюдаться".

**Вопрос 10. Что означает формулировка статьи 13: "По просьбе Сторон"? Кто может инициировать процесс, помимо самих Сторон? Является ли данный процесс обязательным или нет?**

50. В ответах были предложены самые разнообразные толкования формулировки "по просьбе Сторон". Многие считали ясным, что многосторонний консультативный процесс может задействоваться Сторонами. Однако менее ясно, каким образом или через какие органы Стороны смогут ставить вопросы осуществления. В многочисленных ответах предлагалось, что Стороны могли бы в индивидуальном или коллективном порядке прибегать к процессу, когда им требуется истолковать какое-либо положение или когда им необходима помощь в выполнении обязательств по Конвенции. В некоторых ответах предусматривалась возможность использования процесса Стороной, для того чтобы сигнализировать о том, что она испытывает трудности с выполнением своих обязательств по Конвенции или будущему протоколу. Одна НПО заявила, что вышеупомянутая формулировка должна давать возможность "Сторонам... возбуждать производство по вопросам несоблюдения с согласия заинтересованной Стороны или Сторон или без их согласия". Одна НПО считала, что значительная часть полезной работы в рамках процесса по статье 13 может осуществляться без его официального возбуждения, как это имеет место в случае Монреальского протокола.

51. Во многих ответах выражалось мнение о том, что Стороны могли бы также прибегать к процессу при появлении у них обеспокоенности по поводу осуществления Конвенции какой-либо другой Стороной. В этой связи одна НПО отметила, что Стороны Монреальского протокола и Второго протокола по сере сочли уместным разрешить использование процедур соблюдения Сторонами, обеспокоенными по поводу хода осуществления положений этих документов какой-либо другой Стороной. Однако одна НПО подчеркнула, что во избежание конфронтации Сторонам следует ставить только те вопросы соблюдения, которые касаются их самих.

52. Наряду с прямым задействованием Сторонами в ответах был предложен ряд других путей возбуждения процесса по статье 13:

а) некоторые считали, что КС должна быть в состоянии на основе консенсуса возбуждать процесс во время своих сессий;

б) одна страна считала, что если какая-либо проблема, пригодная для урегулирования по статье 13, возникает в период между сессиями КС, и созвать чрезвычайную сессию КС не представляется возможным, то Президиум КС должен быть в состоянии возбудить процесс;

в) в нескольких ответах предлагалось наделить правом возбуждения процесса органы Конвенции, такие, как ВОО и ВОКНТА;

г) в некоторых ответах предлагалось наделить секретариат правом ставить вопрос осуществления, в то время как в других ответах этот вариант категорически отвергался. Одна Сторона заявила, что если секретариат будет в состоянии задействовать процесс, то Сторона должна иметь "право опротестования... на уровне ВОО".

53. В нескольких ответах предлагалось наделить правом возбуждения процесса орган, которому будет поручено заниматься процессом по статье 13. Многие считали, что вспомогательные органы и Стороны должны быть в состоянии определять вопросы осуществления по итогам углубленного рассмотрения национальных сообщений.

54. Несколько НПО поставили вопрос о том, может ли процесс по статье 13 задействоваться государствами или организациями, не являющимися участниками Конвенции, хотя почти все согласились с тем, что ни неправительственные, ни межправительственные организации не должны обладать таким правом. Однако в ответе одной НПО отмечалось, что государства, не являющиеся участниками, НПО и МПО, могут иметь доступ к информации или экспертизе, которые могут иметь важное значение для решения вопросов осуществления. Поэтому она рекомендовала разрешить заинтересованным государствам, не являющимся участниками Конвенции, и институтам наблюдать за процессом и представлять соответствующую информацию. Она далее отметила, что в соответствии с Монреальским протоколом и Протоколом по сере НПО, которые не могут непосредственно ставить вопрос осуществления, могут передавать соответствующим секретариатам информацию по поводу возможного несоблюдения, которая затем может препровождаться комитетам по осуществлению. Одна НПО отметила, что секретариат будет располагать благоприятной "возможностью для получения информации из неправительственных источников...". Она сослалась в качестве примера на Европейское сообщество, указав, что "Европейская комиссия получает большую часть своей информации от заинтересованных граждан".

55. Во многих ответах подчеркивается, что процесс по статье 13 должен быть факультативным. Даже в этом случае, как отметила одна НПО, Стороны, которым предлагается направить своих представителей в Комитет по осуществлению Монреальского протокола в связи с вопросами соблюдения, почти всегда соглашались на участие в разбирательстве.

**Вопрос 11. Следует ли разработать такой многосторонний консультативный процесс, который можно было бы применять не только к Конвенции, но и к смежным правовым документам?**

56. В большинстве ответов была выражена поддержка организации процесса, который применялся бы к смежным правовым инструментам по Конвенции (если только такой правовой документ не будет предусматривать отдельной процедуры). Одна страна считала нецелесообразным предусматривать отдельный многосторонний консультативный процесс для будущего протокола. Она выразила обеспокоенность в связи с тем, что если протокол будет ограничен Сторонами приложения I, то Стороны, являющиеся развивающимися странами, возможно, не будут в состоянии участвовать в механизме осуществления протокола. Однако одна страна выступила против распространения процесса по статье 13 на смежные правовые инструменты.

57. В некоторых ответах предлагалось дождаться уточнения положений будущего протокола, прежде чем решать вопрос о применимости к нему процесса по статье 13. Одна НПО подчеркнула, что более точные ограничения эмиссий потребуют более совершенной и строгой системы соблюдения. Эта НПО отметила, что Стороны других международных соглашений по вопросам охраны окружающей среды принимали эффективные меры по укреплению процесса соблюдения по мере увеличения обязательств.

#### **Раздел D. Другие вопросы**

**Вопрос 12. По этому разделу Сторонам и участникам предлагается высказать любые дополнительные соображения, которые, на их взгляд, должны быть учтены при рассмотрении многостороннего консультативного процесса и его структуры.**

58. Одна страна отметила, что сессии Специальной группы по статье 13 и СГБМ не должны планироваться на одно и то же время.

59. Одна страна и одна НПО отметили, что многосторонний консультативный процесс в случае его принятия должен отражать "совместный подход к решению проблем", а не "процесс по вопросам несоблюдения" или "исполнения решений". Одна НПО рекомендовала решить вопрос об утверждении процесса после применения его на экспериментальной основе в течение ряда лет.

-----

