



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/MP.PP/AC.1/2005/3
30 March 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Совещание Сторон Конвенции о доступе к информации,
участии общественности в процессе принятия решений
и доступе к правосудию по вопросам, касающимся
окружающей среды

Рабочая группа по регистрам выбросов и переноса загрязнителей
(Второе совещание, Женева, 13-15 апреля 2005 года)

**АНАЛИЗ ВАРИАНТОВ ПРАВИЛ ПРОЦЕДУРЫ ДЛЯ ПРОТОКОЛА ЕЭК ООН
О РЕГИСТРАХ ВЫБРОСОВ И ПЕРЕНОСА ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ (РВПЗ)***

Введение

1. Для функционирования органов, которые создаются для достижения целей, поставленных в многосторонних природоохранных соглашениях, необходимы ясные, всеобъемлющие и четкие правила процедуры. Поскольку задача, стоящая перед различными организациями, является по своему характеру в целом схожей и состоит в том, чтобы регулировать ход работы и содействовать осуществлению совместных действий и принятию решений на предсказуемой основе, их правила процедуры имеют много общего. Эти правила основываются на многолетней практике и обычно отражают нормы, которые прошли проверку временем.

* Подготовлен консультантом. Настоящий документ представлен с опозданием ввиду необходимости проведения консультаций по тексту с рядом ведущих экспертов по правилам процедуры.

2. В правилах могут появляться некоторые различия и новые элементы, что зависит от сложности структуры организации или предмета совместной деятельности. Однако эти различия в меньшей степени затрагивают правила процедуры, чем другие своды правил, например правила, касающиеся функционирования механизмов обеспечения соблюдения. Если членский состав и предмет деятельности различных организаций схожи, то их правила процедуры обычно в значительной мере совпадают.

3. В контексте ЕЭК ООН степень совпадения элементов правил процедуры, разработанных различными органами, весьма высока, и это обусловлено многими факторами. Во-первых, речь идет о потенциальном членском составе, т.е. о государствах - членах ЕЭК ООН, опыт и ожидания которых во многом совпадают. Во-вторых, это сходство предмета, особенно в случае с природоохранными конвенциями и протоколами с их схожими структурами и процессами принятия решений. В-третьих, это временные рамки, в пределах которых различные органы "работают" на довольно регулярной основе, в результате чего работа над правилами процедуры является по своему характеру последовательной и поступательной. И наконец, секретариат ЕЭК ООН обеспечивает, чтобы изменения, происходящие в работе одного форума, учитывались другими форумами, в том числе через замкнутую систему обратной связи, благодаря которой в принятые ранее правила могут вноситься поправки.

4. Настоящий документ был подготовлен с целью оказания помощи Рабочей группе по РВПЗ в деле подготовки проекта правил процедуры для сессий Совещания Сторон Протокола о РВПЗ для их возможного принятия на его первой сессии.

I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

A. Соответствующие положения Протокола

5. Протокол о регистрах выбросов и переноса загрязнителей к Орхусской конвенции был принят на внеочередном совещании Сторон Орхусской конвенции 21 мая 2003 года.

6. В пункте 2 статьи 17 Протокола определена правовая основа для подготовки и принятия правил процедуры:

"Совещание Сторон постоянно следит за ходом осуществления и совершенствования настоящего Протокола на основе отчетности, регулярно представляемой Сторонами, и с учетом этой цели:

...

g) на своей первой сессии рассматривает и принимает на основе консенсуса правила процедуры для своих сессий и сессий всех вспомогательных органов с учетом любых правил процедуры, принятых Совещанием Сторон Конвенции".

В. Мандат Рабочей группы по РВПЗ

7. Рабочей группе по РВПЗ, учрежденной Совещанием Сторон Конвенции во время принятия Протокола, было поручено определить и провести мероприятия, подлежащие осуществлению до вступления Протокола в силу. Рабочая группа отметила, что вопрос о принятии правил процедуры будет рассматриваться Сторонами на их первой сессии. Рабочая группа просила секретариат подготовить документ с изложением различных вариантов правил процедуры, которые могли бы быть взяты за основу для дальнейшего обсуждения на ее втором совещании (MP.PP/AC.1/2004/2, пункт 44).

II. СФЕРА ОХВАТА ДОКУМЕНТА

8. В настоящем документе кратко излагаются основные варианты, которые могли бы быть учтены при подготовке правил процедуры Совещания Сторон Протокола, а также их возможные последствия, включая преимущества и недостатки. Эти варианты подготовлены на основе правил процедуры, действующих в рамках как ЕЭК ООН, так и глобальных документов. В частности, в настоящем документе учтены результаты работы, проведенной Советом по правовым вопросам Совещания Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) в связи с подготовкой правовых документов для Совещания Сторон Протокола по проблемам воды и здоровья, в том числе правил процедуры для их совещаний.

III. ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ ПРАВИЛ ПРОЦЕДУРЫ ДЛЯ СОВЕЩАНИЯ СТОРОН ПРОТОКОЛА

9. Для рассмотрения предлагаются следующие варианты: непосредственное применение к Протоколу правил процедуры Конвенции, использование правил процедуры Конвенции в качестве образца для разработки аналогичных правил процедуры для Протокола и разработка для Протокола отдельных правил процедуры без каких-либо конкретных ссылок на правила, разработанные в соответствии с Конвенцией.

А. Вариант А: Непосредственное применение правил процедуры Конвенции

10. Вариант непосредственного применения правил процедуры Конвенции к органам, созданным в соответствии с Протоколом, обладает тем преимуществом, что он прост, и требует лишь принятия решения *mutatis mutandis*. Этот вариант имеет многочисленные достоинства. Он является малозатратным, основывается на опыте, накопленном Сторонами и НПО в области осуществления Конвенции, и мог бы быть без труда принят Сторонами, которые также являются Сторонами Орхусской конвенции.

11. Этот вариант является малозатратным, поскольку правила процедуры могут быть приняты без проведения предварительных продолжительных переговоров. Такие переговоры требуют выделения необходимых средств для покрытия соответствующих расходов на проведение совещаний или, как минимум, если эти совещания будут приурочены к другим совещаниям, затрат на подготовку, включая время и справочные материалы.

12. Этот вариант будет эффективным в первую очередь для тех Сторон и других государств и организаций, которые участвовали в процессах по линии Орхусской конвенцией и имеют опыт применения правил процедуры Конвенции в течение более двух лет после их принятия на первом совещании Сторон Конвенции, которое состоялось в Лукке, Италия, в октябре 2002 года. Кроме того, правила процедуры Орхусской конвенции распространяются на сессии Рабочей группы по РВПЗ, которая является вспомогательным органом Совещания Сторон Конвенции.

13. Непосредственное применение правил процедуры Конвенции также является наиболее прямым способом выполнения требования, предусмотренного пунктом 2 статьи 17 Протокола, в котором говорится, что в правилах процедуры по Протоколу должны быть учтены правила, разработанные в соответствии с Конвенцией. Это особенно важно с точки зрения общих принципов, которые лежат в основе обоих документов и касаются роли общественности и НПО, поскольку в соответствии с правилами процедуры Конвенции им предоставлены определенные права и статус в рамках работы, проводимой по линии Конвенции.

14. Тот факт, что государства и региональные организации по экономической интеграции, не являющиеся Сторонами Конвенции, могут стать Сторонами Протокола, имеет существенное значение. С учетом того, что некоторые государства, являющиеся Сторонами Протокола, могут не быть Сторонами Конвенции, они могут не согласиться на автоматическое принятие правил, не имеющих для них обязательной юридической силы в другом контексте. Кроме того, некоторые государства, не являющиеся Сторонами

Конвенции, но, возможно, намеревающиеся ратифицировать Протокол, могут столкнуться с трудностями в связи с некоторыми положениями правил процедуры Конвенции, что может стать препятствием на пути ратификации или принятия ими Протокола или присоединения к нему. Это особенно касается государств, которые не являются членами ЕЭК ООН, но в то же время могут стать Сторонами в соответствии со статьями 24 и 26 Протокола. Вместе с тем статус наблюдателей или сигнатариев Конвенции, который имеют государства и региональные организации по экономической интеграции, на практике означал, что у них была возможность повлиять на содержание текста правил процедуры Конвенции.

15. Решение о прямом применении исключило бы проведение переговоров, которые могут привести к улучшению или адаптации принятых в соответствии с Конвенцией правил процедуры с учетом уроков, извлеченных из их применения по линии Орхусской конвенции, или уроков, извлеченных в рамках других соответствующих форумов, включая работу Совета по правовым вопросам Конвенции по водам.

16. Автоматическое применение принятых в соответствии с Конвенцией правил процедуры может вызвать проблемы или затруднения в тех случаях, когда между двумя режимами существуют различия, подлежащие учету. Они могут возникнуть в связи с толкованием и применением выражения *mutatis mutandis*. Всего этого можно избежать путем принятия правил процедуры, разработанных специально для Совещания Сторон Протокола.

17. Кроме того, при принятии решения возникнет вопрос о способах внесения возможных будущих поправок в правила процедуры, принятые в соответствии с Орхусской конвенцией. Существует два варианта:

a) автоматическое применение правил с внесенными в них поправками в отношении Совещания Сторон Протокола

i) с возможностью для Сторон Протокола в прямой форме отклонить поправки; или

ii) без возможности для Сторон Протокола в прямой форме отклонить поправки; или

b) прямо выраженное признание правил с внесенными в них поправками Совещанием Сторон Протокола.

18. Прямое применение не приведет к автоматическому созданию общего президиума для двух Совещаний Сторон, поскольку члены президиума обычно избираются на каждом совещании Сторон (см. правила 18 и 22 правил процедуры, принятых в соответствии с Орхусской конвенцией). Такой подход, предусматривающий "общий президиум", в большинстве случаев применяется в отношении закрытых для подписания протоколов, т.е. протоколов, открытых только для Сторон конвенции, к которой относятся эти протоколы, особенно в случае, когда Совещание Сторон такой конвенции выступает в качестве Совещания Сторон протокола. В качестве примера можно привести различные протоколы к Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

19. Самой крайней версией варианта А явилось бы создание избираемого Совещанием Сторон Конвенции единого президиума, руководящего работой как Совещания Сторон Конвенции, так и Совещания Сторон Протокола в сочетании с автоматическим применением любой будущей поправки к правилам процедуры в отношении сессий Совещания Сторон Протокола. При таком варианте максимальный упор будет сделан на связь между Конвенцией и Протоколом, а Сторонам Протокола, не являющимся Сторонами Конвенции, будет послан сигнал о том, что для пользования привилегиями в соответствии с Протоколом в полном объеме им следует стать Сторонами Конвенции.

20. С другой стороны, решение о том, что Президиум Конвенции будет являться и Президиумом Протокола приведет к определенным затруднениям. Например, это будет означать, что некоторые Стороны Конвенции, не являющиеся Сторонами Протокола, будут играть более весомую роль при принятии решений, затрагивающих деятельность согласно Протоколу, чем Стороны самого Протокола. Кроме того, определенные сложности возникнут в случае, если появится необходимость в замене некоторых членов Президиума, представляющих Стороны лишь одного, а не обоих документов. Помимо этого, технические знания, необходимые в связи с Протоколом, довольно существенно отличаются от знаний, которые необходимы в связи с Конвенцией, ввиду чего для каждого документа, возможно, потребуются различные представители или делегации.

В. Вариант В: отдельные правила процедуры по Протоколу с использованием в качестве образца правил процедуры для Конвенции

21. Этот вариант предполагает использовать правила Конвенции в качестве основы для разработки правил процедуры для сессий Совещания Сторон Протокола с внесением в них соответствующих коррективов. Вариант В отличается от варианта С в первую очередь тем, что коррективы в его случае будут иметь более ограниченный технический характер. Такие технические коррективы могут варьироваться от простого изменения

формулировок, например формы, в которой делаются ссылки на положения Конвенции, или обеспечения включения правильных определений, до существенных коррективов, основанных на различиях в терминах, которые используются в этих двух документах.

22. Коррективы, рассматриваемые в рамках этого варианта, также предусматривают внесение поправок или дополнений на основе опыта применения правил процедуры Конвенции. Однако этот вариант не предполагает рассмотрения поправок или дополнений, не относящихся к "неорхусскому" контексту, даже в том случае, когда правила процедуры Конвенции используются в качестве образца для правил, принятых в связи с другими документами. Такие соображения учитываются в варианте С.

23. Одним из основных преимуществ этого варианта является то, что благодаря проведению более углубленных переговоров между Сторонами могут быть сделаны необходимые уточнения в отношении охвата и масштабов автоматического применения правил Конвенции к Протоколу. Таким образом, можно сказать, что этот вариант позволит точно определить техническое значение термина "mutatis mutandis", используемого в потенциальном решении в рамках варианта А, и избежать возможно неопределенности или разногласий в отношении внесения коррективов.

24. Он также позволит вносить в правила процедуры новые элементы или поправки на основе опыта, который будет получен в ходе применения правил процедуры по линии Орхусской конвенции. Фактически это будет означать принятие правил, отвечающих современным требованиям, поскольку Собрание Сторон Конвенции приняло бы их так, как если бы рассматривало их в данный момент. В таком виде правила процедуры по Протоколу могли бы также способствовать дальнейшему совершенствованию правил процедуры Конвенции.

25. Этот вариант, хотя и не столь буквально, как вариант А, также обеспечит выполнение требования пункта 2 статьи 17 Протокола относительно учета правил процедуры Конвенции. В частности, это вариант, с тем чтобы он основывался на правилах процедуры Конвенции, должен предусматривать такие уже содержащиеся в них новаторские элементы, как:

- a) доступ общественности к документации совещаний;
- b) предоставление представителям общественности возможности присутствовать на совещаниях; и

с) включение одного представителя от НПО в состав Президиума в качестве наблюдателя.

26. Поскольку относящиеся к Конвенции правила процедуры являются одними из самых последних правил, принятых в контексте ЕЭК ООН, Стороны Протокола, благодаря этому варианту, смогут воспользоваться последними наработками в области подготовки таких правил, которые применяются в органах, имеющих аналогичный членский состав и рассматривающих аналогичные вопросы, при условии внесения любых корректив для учета последующей практики применения этих правил.

27. В случае применения варианта В можно избежать некоторых недостатков варианта А, например, неопределенности относительно применения правил одного органа в работе другого и проблем, касающихся вспомогательных органов с потенциально разным членским составом. Один из недостатков, который, несомненно, остается, связан с несогласием ряда потенциальных Сторон Протокола с некоторыми положениями правил процедуры Конвенции (см. выше пункт 14). Свод правил, жестко увязанный с правилами процедуры Конвенции, может явиться причиной того, что некоторые государства не пожелают стать Сторонами. Однако этот риск можно уменьшить, поскольку государства или региональные организации по экономической интеграции, становясь Сторонами Протокола, пользуются равными правами при выполнении решения относительно правил процедуры по Протоколу.

28. Одним из недостатков по сравнению с вариантом А является то, что наличие отдельных правил процедуры по Конвенции и Протоколу может постепенно привести в результате внесения поправок, принятия решений или под влиянием практики к появлению существенных расхождений, в то время как в случае с вариантом А четкие перекрестные ссылки на единый свод правил будут способствовать обеспечению их более согласованного применения в обоих контекстах.

29. По сравнению с вариантом С, если оставить в стороне принцип обеспечения, по возможности, более тесной увязки с правилами процедуры Конвенции (который, как известно, закреплен в пункте 2 статьи 17), после начала переговоров на практике будет весьма сложно ограничить характер вносимых поправок. Таким образом, этот вариант обладает преимуществами по сравнению с вариантом С.

30. При проведении переговоров на основе варианта В можно было бы дополнительно рассмотреть следующие элементы, направленные на его совершенствование:

а) включить положения о координации между двумя президиумами и Совещаниями Сторон; и

б) уточнить процедуру замены наблюдателя от НПО в Президиуме в случае, когда он/она не имеет возможности исполнять свои обязанности до завершения установленного срока полномочий.

С. Вариант С: Правила процедуры, разрабатываемые с учетом других аналогичных моделей

31. Этот вариант предполагает подготовку проекта правил процедуры с использованием различных моделей, существующих в ЕЭК ООН и в глобальном контексте. Хотя на практике по причинам, изложенным выше в пункте 24, переговоры на основе варианта В или варианта С не могут исключать заимствование опыта любой другой модели, для целей обсуждения было проведено различие, поскольку при этом варианте Орхусская конвенция будет рассматриваться наравне с другими документами.

32. Этот вариант не означает отказа от учета правил процедуры по Конвенции, поскольку действуют положения пункта 2 статьи 17 Протокола. Принимая во внимание общую основу двух документов и конкретную ссылку на правила Конвенции, которые, как известно, предусматривают применение в определенных областях новаторского подхода, имеются веские основания полагать, что новаторские элементы правил Орхусской конвенции, особенно в области прав общественности, должны быть сохранены в своде правил для Протокола, если, конечно, не существует конкретной причины не делать этого.

33. Помимо требования, содержащегося в пункте 2 статьи 17, правила процедуры, принятые по линии Конвенции, являются самыми последними правилами, принятыми в контексте ЕЭК ООН, и во многих отношениях отвечают современным требованиям, причем не только в области прав общественности. Таким образом, эти правила подлежат учету при любых обстоятельствах.

34. Вариант С предусматривает проведение обследования глобальных и региональных правил процедуры с целью изучения целесообразности включения в правила процедуры по Протоколу некоторых нововведений. На основе предварительного анализа, в том числе правил процедуры, принятых для Базельской конвенции и Конвенции о

биологическом разнообразии, а также Комитета по всемирному наследию Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, можно сделать вывод, что правила процедуры в значительной степени совпадают и не характеризуются сколь-либо существенными различиями, помимо необходимых изменений, которые были внесены с целью отражения конкретных элементов и структур, но не привели к принципиальным различиям. Однако в правила процедуры по этим документам не включены новаторские элементы Орхусской конвенции, касающиеся, в частности, участия наблюдателей от НПО в работе президиума или возможности присутствия представителей общественности на совещаниях.

35. Заслуживает упоминания тот факт, что в проекте правил процедуры Совещания Сторон Протокола по проблемам воды и здоровья, подготовленном Советом по правовым вопросам Конвенции по водам, учтены многие новаторские элементы правил процедуры¹ Орхусской конвенции. Вместе с тем Совет по правовым вопросам не принял решения о положениях, относящихся к участию представителей НПО в совещаниях Президиума без права голоса, и этот вопрос был передан на рассмотрение другим органам².

36. По причинам, изложенным выше в пункте 29, вариант С в целом имеет те же преимущества и недостатки, что и вариант В.

37. Кроме того, вариант С также предполагает, что нововведения и изменения по линии других документов, помимо Орхусской конвенции, могут приобрести существенный вес, что, вероятно, приведет к различиям между двумя сводами правил. Эти различия в правилах могут стать причиной путаницы и привести к снижению эффективности, хотя в конечном итоге многие улучшения могли бы быть учтены и в правилах, относящихся к Конвенции, в тех случаях, когда они не подрывают "базовые ценности" Орхусской конвенции.

¹ См. MP.WAT/AC.4/2004/2 и 6.

² См. MP.WAT/AC.4/2004/6, пункт 17. Рабочая группа по проблемам воды и здоровья рассмотрела этот вопрос на своем совещании в декабре 2004 года и решила, что Президиуму следует приглашать двух представителей НПО на свои совещания без права голоса.

38. Если оставить в стороне вопрос об участии представителей НПО, в совещаниях Президиума Совет по правовым вопросам Конвенции по водам внес в правила процедуры ряд улучшений, касающихся, в частности, определения консенсуса, уведомления в электронной форме, аккредитации заместителей и консультантов и т.д. Если будет выбран вариант В или С, эти вопросы следует также учесть при подготовке правил процедуры для Протокола о РВПЗ.

39. Что касается глобального контекста, то представляется полезным определить в правилах процедуры, относящихся к другим соглашениям, помимо соглашений ЕЭК ООН, те элементы, которые еще не включены в правила процедуры, относящиеся к Орхусской конвенции, и включить их в проект правил процедуры для Протокола. Например, при проведении переговоров на основе этого варианта в дополнение к элементам, изложенным выше в пункте 30, можно было бы рассмотреть необходимость принятия более подробных правил, регулирующих процедуры голосования в случае проведения выборов. В этой связи можно учесть правила 50-51 Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии и правила 50-51 Конференции Сторон Базельской конвенции.

IV. ВЫВОДЫ

40. Вариант, предполагающий применение *mutatis mutandis* правил процедуры Конвенции к Протоколу, является простым и малозатратным решением, но связан с рисками и неопределенностями, которые могут перевесить соответствующие выгоды. Наиболее крайние версии этого варианта сопряжены с определенными проблемами для потенциальных Сторон Протокола, которые не намереваются становиться Сторонами Конвенции, однако вопрос о том, следует ли предвидеть и учитывать эту потенциальную проблему, является в настоящее время весьма спорным. Вместе с тем этот вариант создаст меньше проблем в случае, если будут проведены четкие различия в отношении таких конкретных вопросов, как существование отдельных президиумов.

41. Варианты В и С предполагают проведение переговоров по содержанию текста, что, естественно, может привести к существенному отступлению от правил, относящихся к Конвенции, в зависимости от хода и результатов переговоров. Однако содержащееся в пункте 2 g) статьи 17 Протокола требование о том, что Совещание Сторон Протокола должно учитывать любые правила процедуры, принятые Совещанием Сторон Конвенции, означает, что различие между двумя вариантами заключается главным образом в расстановке акцентов, а не во взаимном исключении.

42. Вариант В может ограничить сферу охвата переговоров путем исключения решений, которые относятся к соглашениям, принятым вне рамок ЕЭК ООН, и надлежащего учета базовых ценностей Орхусской конвенции. В то же время он может предусматривать возможности привнесения улучшений, в частности, улучшений, изученных Советом по правовым вопросам Конвенции по водам. Но аналогичный довод можно выдвинуть и в случае с вариантом С - на основе четкой формулировки пункта 2 статьи 17 Протокола. Существенные улучшения и другие изменения могли бы быть позаимствованы в любое время из любого источника.
