



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

**ПЕРВОЕ СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ
ПО ВОПРОСУ О РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ
ВОЗ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА**
Пункты 6, 9 и 10 предварительной повестки дня

**A/FCTC/WG1/5
3 сентября 1999 г.**

Процесс составления договора

I. СТАДИИ ПРОЦЕССА СОСТАВЛЕНИЯ ДОГОВОРА

1. Процесс создания и ввода в действие многосторонних договоров может наиболее удобно быть проанализирован с точки зрения четырех стадий: зарождения идеи, формулирования текста, принятия договора и введения его в действие. В случае многих многосторонних договоров, особенно таких, как рамочные договоры, может быть также прослежена и пятая стадия - обновление договора.

2. Первая стадия работы по разработке рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака началась с резолюции WHA48.11 от 12 мая 1995 г., в которой Ассамблея здравоохранения в первый раз отметила возможность создания "международной конвенции по борьбе с табаком". Она была завершена 24 мая 1999 г. принятием резолюции WHA52.18, в которой Ассамблея здравоохранения решила начать подготовку проекта рамочной конвенции по борьбе с табаком. Она установила детальную процедуру подготовки проекта, которая содержится в пункте 1 резолюции и в Приложении к ней, которое представляет собой план ожидаемых действий.

3. Процедура, утвержденная Ассамблеей здравоохранения, делит вторую стадию процесса составления договора на два этапа. На первом - "рабочая группа по рамочной конвенции ВОЗ по борьбе с табаком" должна подготовить проект предложенных элементов конвенции, завершив свою работу представлением доклада Пятьдесят третьей сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2000 г. На втором этапе "международная согласительная группа" должна отредактировать и обсудить текст предлагаемой рамочной конвенции и возможных протоколов к ней для представления Пятьдесят шестой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2003 г. Текущая работа является частью первого этапа.

4. В соответствии с планом ожидаемых действий работа, порученная рабочей группе, разделена на предварительную стадию, на которой она должна "начать подготовку проекта предложенных элементов" конвенции и представить промежуточный доклад Исполкому на его Сто пятой сессии, и заключительную стадию, во время которой она должна продолжать свою работу и доложить результаты на Пятьдесят третьей сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

II. ЗАДАЧИ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ВЫПОЛНЕНЫ РАБОЧЕЙ ГРУППОЙ

5. В круг вопросов, которыми должна заниматься рабочая группа, не входит ни формулирование окончательного текста конвенции, ни проведение переговоров, касающихся ее. Эти задачи должны быть выполнены на втором этапе работы, как это отмечено в пункте 3, выше. Целью работы рабочей группы является разработка элементов предложенной рамочной конвенции, которые по своему характеру делятся на два типа: смысловые и процедурные.

6. Смысловые элементы включают формулировки причин, обусловивших необходимость создания конвенции, ее целей и задач, и, что более важно, эти элементы включают указания о том, какие обязательства придется взять на себя государствам-членам в соответствии с предлагаемым режимом. Так как этот режим будет выражен в форме рамочной конвенции и связанных с ней протоколов, потенциальные обязательства могут содержаться либо в тексте самой конвенции, либо в одном из ее протоколов. Необходимо отметить, что, хотя протоколы упоминаются только в документе WHA52.18, в связи со вторым этапом работы по формулированию договора характер режимов, устанавливаемых рамочными соглашениями, делает необходимым проведение различий между теми обязательствами, которые все потенциальные участники договора должны быть готовыми принять к исполнению незамедлительно, то есть те, которые будут содержаться в тексте самой конвенции, и теми обязательствами, которые, по-видимому, не будут приемлемыми для всех стран-участниц, по крайней мере на момент принятия конвенции, и которые будут включены в один из протоколов, принятых одновременно с конвенцией либо разработанных в будущем. Хотя задача выявления этих различий будет возложена на межправительственный орган по проведению переговоров, рабочая группа облегчит его работу путем составления такого полного списка потенциальных обязательств, какой только возможен.

7. Процедурные элементы также разделяются на две группы. Наиболее важные из них касаются процедур разработки новых протоколов в соответствующее время и, возможно, дополнения текста самой конвенции. Другие содержат формальные и окончательные статьи, касающиеся таких вопросов, как оговорки и урегулирование споров, а также таких, как участие в конвенции и ввод в действие как самой конвенции, так и протоколов.

8. Для того чтобы различать эти смысловые и процедурные элементы, рабочая группа должна будет использовать различные источники. Многие из процедурных элементов могут быть найдены в других аналогичных рамочных конвенциях, и подходящие примеры приведены в документе A/FCTC/WG1/6. Смысловые элементы будут в основном, хотя и не исключительно, относиться к проблеме, которая поднимается предложенной конвенцией, – борьбе с табаком. Полезными источниками могут быть некоторые исследования по этому вопросу, выполненные ранее в ВОЗ, и новые материалы, полученные в результате работы национальных и международных совещаний, созванных в связи с настоящей инициативой (см. документ A/FTCT/WG1/3). Другие источники могут быть предложены членами рабочей группы.

9. Принимая во внимание эти задачи, предлагается, чтобы в состав рабочей группы вошли специалисты общественного здравоохранения, обладающие знаниями в области

мер по борьбе с табаком. Задачи международного переговорного органа, который должен быть создан позже, будут такими, какими пожелают делегации. В состав этого органа, помимо специалистов в области здравоохранения, должны быть включены также эксперты-юристы, которые могли бы отредактировать текст предложенной рамочной конвенции и принимаемых вместе с ней протоколов.

III. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗАДАНИЙ

10. Аналогичные переговоры по многосторонним соглашениям, включая переговоры по рамочным конвенциям, проведенные в последнее время, показывают, что существуют различные пути выполнения задач, поставленных перед рабочей группой; выбор метода в значительной мере зависит от характера конкретного документа.

11. Обычно договоры, которые носят чисто политический характер или требуют соблюдения сложных и противоречивых обязательств от стран-участниц, такие, как основные договоры по разоружению или договоры, касающиеся потенциально дорогостоящих мероприятий по изменению окружающей среды, формулируются в процессе, в котором представители политических кругов или эксперты стран-членов выполняют важную работу, включая классификацию различных предложений. Выполнение большинства организационных задач возлагается на секретариаты организаций-спонсоров. Так часто складывается ситуация в Организации Объединенных Наций. В таких случаях классификация и сведение воедино предложений обычно является задачей, которую выполняет один или несколько членов компетентного политического органа. Таким лицом может быть председатель, вице-председатель, докладчик, неформальная группа, состоящая из известных председателю или докладчику сотрудников, или более или менее формально организованные вспомогательные органы, которые могут быть закрытыми (в таком случае их состав должен быть тщательно обсужден), открытыми, действующими на постоянной основе (т.е. секретариаты) или специально создаваемые для выполнения конкретной задачи.

12. В тех случаях, когда предложенные международные инструменты являются более техническими по своей природе, такие, как договоры, обычно разрабатываемые специализированными учреждениями, секретариат может быть приглашен играть более существенную роль на стадии работы, аналогичной той, которая выполняется настоящей рабочей группой. Такие задачи могут включать:

- как минимум подготовку предварительных каталогов или списков элементов договора, которые могут быть взяты из существующих источников (см. пункт 8, выше), особенно таких, которые имеют процедурный характер;
- созыв групп экспертов для подготовки проекта доклада для рассмотрения представительным органом, т.е. рабочей группой;
- подготовку проекта доклада;
- поручение подготовить проект доклада или предложений членам представительного органа, таким, как председатель или докладчик, либо небольшой редакционной группе, понимая, что большая часть конкретной работы будет выполнена секретариатом под их руководством.

13. При выборе путей для выполнения задач, отмеченных выше, рабочая группа должна будет принимать во внимание ограничение во времени. В конце своего первого совещания она должна утвердить доклад для представления Исполкому или разработать процедуру, в соответствии с которой такой доклад мог бы быть подготовлен вне рамок совещания. Аналогично, в конце второго совещания рабочая группа должна утвердить доклад, который должен быть представлен Пятидесят третьей сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, или принять меры, для того чтобы это было сделано вне рамок совещания. Рабочая группа может поэтому пожелать обсудить на ранней стадии наилучший способ работы, чтобы выдержать расписание, установленное Ассамблеей здравоохранения.

14. Доклады рабочей группы, как обычно в таких случаях, будут состоять из вводной части, включающей описание процедур ее работы и совещаний, и основной части, в особенности в окончательном докладе, который будет представлен Ассамблеей здравоохранения, включающем распределенные по категориям списки элементов договора, возможно, с необходимыми пояснениями. Эти элементы после рассмотрения их Ассамблеей здравоохранения послужат базой для работы международного переговорного органа.

= = =