



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ПЕРВОЕ СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ
ПО ВОПРОСУ О РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ
ВОЗ ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА
Пункт 7 предварительной повестки дня

A/FCTC/WG1/6
8 сентября 1999 г.

Элементы рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
Введение	3
I. Преамбула, цель (цели), принципы и определения	
A. Описание	4
Преамбула	5
Отдельные статьи в отношении цели (целей) и руководящие принципы	6
B. Вопросы для включения в рамочную конвенцию	7
Цель (цели)	8
Руководящие принципы	8
Преамбула	10
II. Обязательства	
A. Описание	11
Национальная политика и меры	14
Просвещение, подготовка кадров и повышение информированности общественности	14
Общее сотрудничество	14
Техническое и научное сотрудничество	15
Обмен информацией	16
Другие обязательства	16
B. Вопросы для рамочной конвенции	17

	Стр.
Национальная политика и меры	17
Просвещение, подготовка кадров и повышение информированности общественности	19
Общее сотрудничество	19
Техническое и научное сотрудничество	20
Обмен информацией	21
Другие обязательства	22
 III. Учреждения	
A. Описание и положительные стороны	23
Конференция Сторон	24
Секретариат	26
Научный консультативный комитет	27
Комитет по осуществлению	28
Финансовый механизм	30
B. Вопросы для рамочной конвенции	30
 IV. Механизмы по осуществлению	
A. Описание и положительные стороны	31
Национальная отчетность	31
Урегулирование споров	32
Процедуры в отношении несоблюдения и консультативные процедуры	33
B. Вопросы для рамочной конвенции	34
 V. Процессы установления норм	
A. Описание и положительные стороны	34
Протоколы	35
Приложения	36
Поправки	36
B. Вопросы для рамочной конвенции	36
 VI. Заключительные положения	
A. Описание	37
B. Вопросы для рамочной конвенции	39
 Приложение: Конвенции, упоминаемые в настоящем документе	40

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий документ предназначен для оказания содействия рабочей группе по вопросу о рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака при рассмотрении пункта 7 повестки дня на ее первом совещании. В нем определены возможные элементы предлагаемой рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака. Он не должен рассматриваться в качестве исчерпывающего варианта в отношении каждого из элементов рамочной конвенции или как проект самой конвенции. Документ содержит лишь перечень возможных положений для указанной конвенции и предназначен для того, чтобы положить начало соответствующей дискуссии, выступая как бы в качестве катализатора.
2. Предложения, содержащиеся в настоящем документе, должны быть оценены с учетом перспективы их политической реализации. На заключительном этапе рамки указанной конвенции и связанных с ней протоколов будут зависеть от государств – членов ВОЗ, поскольку заключение обязательных договоров или конвенций является прерогативой суверенных государств.
3. Не существует единого образца рамочной конвенции в отношении стиля или объема. Некоторые из них являются очень подробными, другие таковыми не являются. Объединяющей их чертой является то, что они указывают на несколько существенных обязательств для участвующих Сторон (государств-участников и соответствующих организаций по региональной экономической интеграции), оставляя большинство положений для разработки в отдельных протоколах. Преимущества рамочной конвенции и связанных с ней протоколов заключается в том, что это позволяет процессу законотворчества идти «по нарастающей». Вопросы, по которым имеется общее согласие участвующих в переговорах государств, могут быть включены в саму конвенцию. Вопросы, в отношении которых к соглашению пришли многие, но не все государства, могут быть включены в протоколы. Вопросы, в отношении которых имеются разногласия, могут решаться в протоколах, по мере того как в будущем это должно привести к консенсусу.
4. Ниже, в настоящем документе, приводятся типы положений, которые обычно входят в рамочные конвенции, хотя указанные конвенции могут также включать и другие положения. Ряд элементов, описание которых приводится ниже, могут не соответствовать настоящей рамочной конвенции. Значительная часть приводимых материалов взята из документов, составленных раньше¹. В Приложении приводятся полные названия тех рамочных конвенций, из которых взяты примеры для данного документа. Указанные конвенции будут предоставлены участникам во время совещания, а также другие документы, на которые имеются ссылки.
5. Элементы рамочной конвенции по борьбе против табака рассматриваются в следующих разделах: I. Преамбула, цель (цели), принципы и определения; II. Обязательства; III. Учреждения; IV. Механизмы осуществления; V. Процедуры законотворчества; VI. Заключительные положения. Каждый из указанных элементов будет подробно описан в Части А каждого раздела с соответствующими примерами необходимых формулировок, взятых из текста рамочных конвенций. Некоторые из

¹ См., например, документ WHO/NCD/TFI/99.1.

основных вопросов, которые рассматриваются в контексте рамочной конвенции, в сводном виде представлены в Части В каждого раздела. Указанные положения, сформулированные как вопросы, могут служить в качестве «шаблона» при обсуждении. В ряде случаев примеры возможных положений для включения в текст рамочной конвенции также даны в тексте. Участники при желании могут использовать данные вопросы при подготовке к первому заседанию.

6. В настоящем документе представлены как процедурные, так и тематические элементы рамочной конвенции. С учетом экспертных знаний участников рабочей группы ее участники при желании могут сосредоточиться в большей степени на тематических элементах, представленных в разделах I, II и III.

I. ПРЕАМБУЛА, ЦЕЛЬ (ЦЕЛИ), ПРИНЦИПЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

A. Описание

Рамка 1: Преамбула, цели (цели), принципы и определения

- Преамбула: включает проблемы и факты, такие как научные наблюдения и исторические факты, которые Стороны хотели бы особо выделить. Она может также включать цель (цели) и принципы конвенции.
- Цель (цели): определяют цель (цели) и/или основные направления деятельности участвующих в конвенции Сторон.
- Принципы: определяют стандарты, указывая на дальнейшее применение, и изменения в тексте конвенции.
- Определения: содержат определения терминологии, используемой в Конвенции. Так, например, термин «региональная организация по вопросам экономического сотрудничества» в случае своего использования в конвенции считается получившим дефиницию. В связи с предварительным характером настоящего документа вопрос о дефинициях в нем рассматриваться не будет

7. Рамочная конвенция обычно содержит вступительные замечания, в которых определяется цель (цели) данной конвенции, а также основные принципы по ее разработке. основополагающая установка конвенции определяется как ее цель (цели). Руководящие принципы определяют стандарты, которыми устанавливается использование в дальнейшем данной конвенции и ее разработка в общих чертах. Они не предполагают конкретных обязательств. Преамбула конвенции включает проблемы и факты, которые участвующие стороны хотели бы выделить. Цели конвенции и руководящие принципы могут быть включены в преамбулу, а могут быть сформулированы в отдельных статьях, что не исключает возможности их представления в одном или другом разделе. Процесс определения целей, руководящих принципов и положений конвенции для преамбулы помогает достичь консенсуса участвующими Сторонами. Государства могут не прийти к согласию в отношении того, что следует делать для решения определенной проблемы, но они могут прийти к согласию в отношении общей цели и общих принципов, а также положений, которыми могут руководствоваться стороны в достижении поставленной цели.

Это может обеспечить страны структурой, в рамках которой определяется язык конвенции и протоколов. В случае очень узкого определения задач и принципов они могут интерпретироваться как исключающие определенные положения из данной конвенции или связанных с ней протоколов и приложений. Это может способствовать ограничению в долгосрочной перспективе определения юридической структуры в вопросах глобальной борьбы против табака.

8. Помимо непосредственного определения задачи (задач) и руководящих принципов конвенции, составители документа должны принять решение в отношении того, где следует оговорить указанные положения: в преамбуле конвенции или в отдельных статьях. Принятые недавно рамочные конвенции, такие как Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций по изменению климата и Конвенция по биологическому разнообразию, помимо преамбулы включают отдельные статьи, определяющие их цель (цели) и руководящие принципы.

9. Преамбула составляет часть контекста для интерпретации договора. Сам факт упоминания определенной проблемы, принципа или цели в конвенции, будь то в преамбуле или в отдельной статье, юридически закрепляет данный вопрос в качестве международной проблемы. Тем не менее, особый акцент и значимость определяются помещением определенного положения в статью конвенции вместо преамбулы.

Преамбула

10. Преамбулы к конвенциям значительно различаются по своим размерам и объемам. Рамочная конвенция по изменению климата и Конвенция по биологическому разнообразию - каждая имеет 23 отдельных тематических положения в своих преамбулах; Венская конвенция по защите озонового слоя содержит только семь таких положений. Несмотря на свою краткость, Конвенция по защите озонового слоя устанавливает свои руководящие принципы и цели в рамках преамбулы, а не в отдельных статьях, заявляя:

Стороны настоящей Конвенции,

сознавая потенциально пагубное воздействие изменения состояния озонового слоя на здоровье человека и окружающую среду,

ссылаясь на соответствующие положения Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды и, в частности, на принцип 21 ...

принимая во внимание обстоятельства и особые потребности развивающихся стран,

учитывая работу и исследования, проводимые как в международных, так и в национальных организациях, ...

учитывая также предупредительные меры по защите озонового слоя, ...

.....

сознавая также необходимость проведения дальнейших исследований и систематических наблюдений ...

исполненные решимости защитить здоровье людей и окружающую среду от неблагоприятного воздействия изменений состояния озонового слоя ...

Отдельные статьи в отношении цели (целей) и руководящие принципы

11. В противовес вышеизложенному, Рамочная конвенция по изменению климата и Конвенция по вопросам биологического разнообразия определяют цель (цели) и руководящие принципы в статьях, отдельных от преамбулы¹. Так, например, в статье 2 указывается на цель конвенции:

Конечная цель настоящей Конвенции и всех связанных с ней правовых документов, которые может принять Конференция Сторон, заключается в том, чтобы добиться, во исполнение соответствующих положений Конвенции, стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Такой уровень должен быть достигнут в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе.

12. В статье 3 Конвенция предусматривает ряд принципов, которыми должны руководствоваться Стороны «в своих действиях по достижению целей Конвенции и осуществлению ее положений»².

1. *Сторонам следует защищать климатическую систему на благо нынешнего и будущих поколений человечества на основе справедливости и в соответствии с их общей, но дифференцированной ответственностью и имеющимися у них возможностями. Соответственно, Сторонам, являющимся развитыми странами, следует играть ведущую роль в борьбе с изменением климата и его отрицательными последствиями.*

2. *Необходимо в полной мере учесть конкретные потребности и особые обстоятельства Сторон, являющихся развивающимися странами, особенно тех, которые особо уязвимы по отношению к отрицательным последствиям изменения климата, а также тех сторон, которым, в соответствии с настоящей Конвенцией, придется нести несоразмерное или непосильное бремя, особенно Сторон, являющихся развивающимися странами.*

¹ См. также Конвенцию по биологическому разнообразию, статья 1.

² См. также Конвенцию по биологическому разнообразию, статья 3:

В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или под их контролем не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции.

3. Сторонам следует принимать предупредительные меры в целях прогнозирования, предотвращения или сведения к минимуму причин изменения климата и смягчения его отрицательных последствий. Там, где существует угроза серьезного или необратимого ущерба, недостаточная научная определенность не должна использоваться в качестве причины для отсрочки принятия таких мер, учитывая, что политика и меры, направленные на борьбу с изменением климата, должны быть экономически эффективными для обеспечения глобальных благ при наименьших возможных затратах. С этой целью такие политика и меры должны учитывать различные социально-экономические условия, быть всеобъемлющими, охватывать все соответствующие источники, поглотители и накопители парниковых газов и меры по адаптации и включать все экономические секторы. Усилия по реагированию на изменение климата могут предприниматься заинтересованными сторонами на совместной основе.

4. Стороны имеют право на устойчивое развитие и должны ему содействовать. Политика и меры в области защиты климатической системы от антропогенных изменений должны соответствовать конкретным условиям каждой Стороны и быть интегрированы с национальными программами развития, поскольку экономическое развитие имеет ключевое значение для принятия мер по реагированию на изменение климата.

5. Сторонам следует сотрудничать в целях содействия установлению благоприятствующей и открытой международной экономической системы, которая приводила бы к устойчивому экономическому росту и развитию всех Сторон, особенно Сторон, которые являются развивающимися странами, позволяя им, таким образом, лучше реагировать на проблемы изменения климата. Меры, принятые в целях борьбы с изменением климата, включая односторонние меры, не должны служить средством произвольной или необоснованной дискриминации или скрытого ограничения международной торговли.

В. Вопросы для включения в рамочную конвенцию

Рамка 2: Преамбула, принцип(ы), задачи и определения: краткое резюме основных вопросов для рамочной конвенции

- Каковы цель (цели) и принципы, которыми надлежит руководствоваться при разработке и осуществлении рамочной конвенции по борьбе против табака?
- Какие связанные с табаком проблемы и факты должны быть выделены в преамбуле?
- Должны ли цель (цели) и принципы быть изложены в преамбуле или в отдельных статьях или они должны быть изложены и там, и там?

Цель (цели)

13. Конвенции обычно определяют свою цель (цели) в одном предложении и самым широким образом¹. Цель (цели) не должны ограничивать доработку конвенции в будущем, а также работу над ее протоколами или приложениями. Цель рамочной конвенции может быть определена в соответствии с нижеследующим:

Главной целью конвенции и любых связанных с ней юридических документов является сокращение распространения привычки к курению, с тем чтобы защитить группы населения сегодня и в будущем от угрозы, связанной со здравоохранительными, социальными и экономическими последствиями употребления табака, а также от загрязнения табаком окружающей среды.

Руководящие принципы

14. На Совещании экспертов общественного здравоохранения ВОЗ (Ванкувер, Канада, 1998 г.) была принята рекомендация о том, чтобы руководящие принципы рамочной конвенции включали следующие положения:

- табак является важнейшим фактором неравенства в уровне здоровья в любом обществе;
- в результате своих уникальных свойств (привыкание, урон здоровью) табачная продукция не должна быть предметом обычной торговой практики;
- общественность имеет право быть полностью информированной о последствиях для здоровья, связанных с использованием табачных изделий;
- сектор здравоохранения несет основную ответственность за борьбу с табачной эпидемией, успех этой кампании не может быть обеспечен без полного участия других секторов общества.

15. Указанные выводы могут служить отправной точкой для рассмотрения вопроса о содержании руководящих принципов рамочной конвенции. Указанные принципы могут также включать следующие элементы:

- сдерживание роста табачной эпидемии представляется чрезвычайно важным для охраны и защиты интересов общественного здравоохранения (указанный тезис частично отражен в резолюциях WHA40.38 и WHA39.14);

¹ См., например, Конвенцию по биологическому разнообразию, статья 1, в которой указывается: *Целями настоящей Конвенции, к достижению которых надлежит стремиться согласно ее соответствующим положениям, являются сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов, в том числе путем предоставления необходимого доступа к генетическим ресурсам и путем надлежащей передачи соответствующих технологий, с учетом всех прав на такие ресурсы и технологии, а также путем должного финансирования.*

- имеются неопровержимые научные доказательства того, что потребление табака в силу причинно-следственной взаимосвязи ведет к появлению многочисленных проблем здравоохранения, связанных со смертельным исходом и инвалидностью (указанные положения нашли отражение в резолюциях WHA40.38, WHA39.14, в рекомендациях Тринадцатого всемирного конгресса Организации союзов потребителей (Гонконг, 1991 г.), а также в резолюциях Десятой всемирной конференции по вопросам табака и здоровья (Пекин, 1997 г.));
- употребление табака и подверженность воздействию загрязненной табачком окружающей среды несовместимы с защитой здоровья человека и являются важным фактором неравенства в состоянии здоровья в любом обществе (указанный тезис нашел отражение в резолюции WHA39.14, рекомендациях Тринадцатого всемирного конгресса организации Союзов потребителей, в резолюциях Девятой всемирной конференции по курению и здоровью (Париж, 1995 г.), и в выводах Совещания ВОЗ по рамочной конвенции по борьбе против табака (Ванкувер, Канада, 1998 г.));
- табачная эпидемия является проблемой глобальных масштабов, которая требует чрезвычайно широкого сотрудничества всех стран и участия в принятии эффективных, необходимых и скоординированных международных мер на основе соответствующих научных, экономических и технических обоснований (тезис, получивший отражение также в резолюции WHA39.14);
- все люди имеют право быть полностью информированными в отношении табачной продукции, употребление которой приводит к привыканию и может привести к смерти (указанный тезис нашел свое отражение в выводах Совещания ВОЗ по вопросу о рамочной конвенции по борьбе против табака);
- все страны обязаны предпринять незамедлительные разнообразные действия на основе определения четких приоритетов для осуществления межсекторальных комплексных стратегий по борьбе против табака в качестве первого шага по обеспечению комплексной стратегии ответных мер на всех уровнях (тезис нашел свое отражение в резолюциях WHA48.11 и WHA45.20);
- все люди имеют право на пребывание в окружающей среде без табачного дыма (указанное положение было отражено также в Манильской декларации и частично в резолюции WHA39.14);
- борьба против табака является экономически эффективной, обеспечивает беспрецедентный выигрыш для здоровья, не нанося ущерба экономике (положение получило отражение также в резолюциях Международной конференции по вопросам экономики борьбы с табаком (Кейптаун, Южная Африка, 1998 г.)), и в публикации «Сдерживание эпидемии: правительства и экономические аспекты борьбы против табака» (Вашингтон, Округ Колумбия, Всемирный банк, 1999 г.);
- компании по производству табачной продукции должны нести ответственность юридического характера за ущерб, нанесенный здоровью в прошлом, настоящем

и будущем (тезис, нашедший отражение в Международной конференции по вопросам политики в отношении детей и табака, Вашингтон, Округ Колумбия, 1999 г.);

- женщины играют важную роль в борьбе против табака, и необходимо обеспечить полное участие женщин в принятии решений на всех уровнях и в осуществлении мероприятий по борьбе против табака (тезис, нашедший отражение в документах Совещания ВОЗ по вопросам рамочной конвенции по борьбе против табака и в резолюциях Десятой всемирной конференции по вопросам табака и здоровья, а также в материалах Восьмой всемирной конференции по вопросам табака и здоровья (Буэнос-Айрес, 1992 г.).

Эти же элементы могут быть включены также в преамбулу.

Преамбула

16. Другие вопросы, на которые страны хотели бы обратить внимание, могут быть включены в преамбулу. Так, например, с учетом соответствующего контекста некоторые из следующих положений могут быть рассмотрены для этого:

- международное сообщество чрезвычайно озабочено драматическим глобальным распространением и опустошительным воздействием табачной эпидемии (это же положение отражено в резолюциях Десятой всемирной конференции по вопросам табака и здоровья);
- на протяжении последних нескольких десятилетий наблюдалось вызывающее тревогу увеличение потребления и производства сигарет и другой табачной продукции, особенно в странах развивающегося мира (данный тезис нашел свое отражение также в резолюциях WHA40.38 и резолюциях Десятой всемирной конференции по вопросам табака и здоровья);
- распространение курения и других форм потребления табака значительно возросло среди детей, женщин и представителей коренных народов во всем мире (данный тезис частично отражен в выводах Совещания ВОЗ в отношении рамочной конвенции по борьбе против табака, а также в резолюциях Десятой всемирной конференции по вопросам табака и здоровья);
- все прямые и косвенные методы маркетинга, продвижения на рынок и другие виды практики, ориентированные на содействие использованию табака, вызывают серьезную озабоченность, поскольку данный продукт вызывает зависимость и является смертельным при использовании его так, как он пропагандируется (тезис отражен также в резолюции WHA39.14, в резолюциях Четвертой конференции по вопросам табака и здоровья для стран Азиатско-Тихоокеанского региона (Чиангмай, Таиланд, 1995 г.); в рекомендациях Семнадцатой Восточной региональной конференции по туберкулезу и респираторным заболеваниям (Бангкок 1993 г.), а также в резолюциях Девятой всемирной конференции по вопросам табака и здоровья, и резолюциях Международной конференции по экономическим аспектам борьбы против табака;

- серьезную озабоченность вызывают также последствия для окружающей среды, связанные с культивацией табака и его использованием (тезис отражен также в рекомендациях Тринадцатого всемирного конгресса Международной организации союзов потребителей, частично в резолюции WHA42.19);
- нелегальные трансграничные перемещения сигарет и других табачных продуктов требуют координированных действий государств (данное положение нашло отражение также в резолюциях Восьмой всемирной конференции по вопросам табака и здоровья и в выводах Совещания ВОЗ по рамочной конвенции по борьбе против табака);
- государства должны предпринять необходимые меры для должного обмена информацией по вопросу о тенденциях в отношении курения и других видов использования табачной продукции, связанных с табаком заболеваний, национальных программ по борьбе с табакокурением и законодательству, а также в отношении других вопросов, имеющих отношение к мониторингу табачной эпидемии (тезис нашел свое отражение в резолюциях Восьмой всемирной конференции по вопросам табака и здоровья).

II. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

A. Описание

Рамка 3. Общие обязательства

- Национальные меры по борьбе с потреблением табака
- Санитарное просвещение, подготовка кадров и повышение информированности общественности
- Общее сотрудничество
- Сотрудничество в проведении научных исследований
- Обмен информацией

17. Рамочная конвенция обычно включает лишь общие обязательства с внесением конкретных обязательств в протоколы или приложения. В ряде случаев особые обязательства могут быть включены в сам текст, если в отношении их имеется консенсус.

18. Как явствует из таблицы, приводимой ниже, большинство рамочных конвенций содержит аналогичные обязательства в отношении научного и технического сотрудничества, международного сотрудничества, санитарного просвещения, научных исследований, обмена информацией и осуществления национальных мер для достижения целей конвенции. Некоторые из указанных конвенций также предусматривают особые типы научного мониторинга и наблюдения или подготовку научных кадров.

ОБЫЧНЫЕ ОБЩИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

Конвенция	Научное и техническое сотрудничество	Международное сотрудничество	Просвещение	Научные исследования	Национальные меры	Обмен информацией
Защита Средиземного моря от загрязнения	X	X		X (и мониторинг)	X	X
Биологическое разнообразие	X	X	X (общественность)	X	X	X
Трансграничное загрязнение воздушной среды	X	X (необходимые консультации)	X (и программы подготовки)	X (и мониторинг) (а также развитие)	X	X
Изменение климата	X		X (общественность)	X (и систематическое наблюдение)	X	X
Запрещение и ограничение в использовании отдельных видов обычного вооружения			X			
Защита озонового слоя	X (включает вопросы подготовки)	X		X (и систематическое наблюдение)	X	X

19. Несмотря на определенное сходство между различными рамочными конвенциями в отношении характера общих обязательств, не существует единого подхода к составлению раздела по обязательствам. Каждая конвенция «подгоняется» к потребностям с учетом отдельной проблемы или области, которой она занимается. Так, например, Конвенция по биологическому разнообразию не имеет отдельной статьи, в которой излагались бы общие обязательства. Она содержит определенные обязательства в 15 отдельных статьях, некоторые из которых представляют собой стандартные обязательства, определенные в таблице, выше, в то время как другие – рассматривают отдельные вопросы, касающиеся биологических различий¹.

¹ Конвенция включает отдельные статьи в отношении: общих мер по сохранению и устойчивому использованию (статья 6); определения и мониторинга (статья 7); сохранения ex-situ (статья 8); сохранения ex-situ (статья 9); устойчивого использования компонентов биологического разнообразия (статья 10); мер стимулирования (статья 11); оценки воздействия и сведения к минимуму неблагоприятных последствий (статья 14); доступа к генетическим ресурсам (статья 15) и доступа к технологии и ее передачи (статья 16).

20. Более жесткий подход присутствует в Венской конвенции по защите озонового слоя, в которую входит одна статья с перечислением ряда обязательств. Статья 2 указанной конвенции, озаглавленная «Общие обязательства», гласит:

- Стороны принимают надлежащие меры в соответствии с положениями настоящей Конвенции для защиты здоровья человека и окружающей среды от неблагоприятных последствий, которые являются или могут являться результатом человеческой деятельности, изменяющей или способной изменить состояние озонового слоя;
- сотрудничают посредством систематических наблюдений, исследований и обмена информацией;
- принимают надлежащие законодательные или административные меры и сотрудничают в согласовании соответствующих программных мероприятий;
- сотрудничают в разработке согласованных мер, процедур и стандартов для выполнения настоящей Конвенции в целях принятия протоколов и приложений;
- сотрудничают с компетентными международными органами в целях эффективного выполнения настоящей Конвенции.

Конвенция рассматривает также еще два обязательства в отдельных статьях:

- о проведении научных исследований и систематических наблюдений (статья 3);
- о сотрудничестве в правовой и научно-технической областях (статья 4).

21. Стандартные положения, представленные в качестве обязательств в рамочных конвенциях, будут представлены в конце данного раздела. Сюда также включается раздел с описанием других обязательств, включая вопрос о финансовой помощи от развитых развивающимся странам. Следует отметить, что определение обязательств в рамочной конвенции или в одном из ее протоколов не означает, как правило, что государства не могут осуществить дополнительных мер, которые не перечисляются в данном соглашении. Тем не менее, некоторые конвенции содержат однозначное указание на такую возможность, особенно если запрещение, касающееся рассматриваемого вопроса, представляет собой лишь одну из возможностей для государств. Так, например, Конвенция по международной торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения (которая не является рамочной конвенцией), в статье XIV указывает на то, что:

Положения настоящей Конвенции никоим образом не затрагивают права Сторон принимать:

(a) более строгие внутренние меры относительно условий торговли... видов, включенных [в приложения], или меры полного запрета на это; или

(b) внутренние меры, ограничивающие или запрещающие торговлю... видов, не включенных [в приложения].

Национальная политика и меры

22. Стандартным положением большинства рамочных конвенций является обязательство Сторон принимать национальную политику и осуществлять меры для содействия достижению целей данной конвенции. Рамочная конвенция по изменению климата, так, например, в статье 4(1)(b) указывает на то, что Стороны «формулируют, осуществляют, публикуют и регулярно обновляют национальные и, в соответствующих случаях, региональные программы, содержащие меры по смягчению последствий изменения климата путем решения проблемы антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, и меры по содействию адекватной адаптации к изменению климата...».

23. В отличие от вышеуказанной, Конвенция по биологическому разнообразию призывает к осуществлению национальных мер, программ, планов и мероприятий по ряду вопросов, касающихся биологического разнообразия, таких как оценка воздействия и сохранение видов. Конвенция решает эту проблему не в отдельной статье, как в случае Конвенции об изменении климата, но в ряде различных статей (например, в статьях 8, 9, 10, 11, 14, 15 и 19).

Просвещение, подготовка кадров и повышение информированности общественности

24. Стандартной, не вызывающей разногласий, чертой рамочных конвенций является положение, призывающее Стороны повысить степень осознания определенной проблемы с помощью ряда методологий. Так, например, Конвенция по биологическому разнообразию в статье 13 говорит, что Стороны:

(a) Поощряют и стимулируют понимание важного значения сохранения биологического разнообразия и требуемых для этого мер, а также его пропаганду через средства массовой информации и включение этих вопросов в учебные программы; и

(b) Сотрудничают, в соответствующих случаях, с другими государствами и международными организациями в разработке учебных программ и программ в области повышения осведомленности общественности по вопросам сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия.

Помимо названных видов обязательств, Конвенция об изменении климата, например в статье 6, предусматривает подготовку научного, технического и управленческого персонала и сотрудничество в вопросах разработки и осуществления программ подготовки кадров.

Общее сотрудничество

25. Общим положением для рамочных конвенций является призыв к общему сотрудничеству Сторон. Некоторые конвенции включают также широкие общие обязательства. Так, например, Конвенция о биологическом разнообразии в статье 5 указывает:

Каждая Договаривающаяся Сторона, насколько это возможно и уместно, сотрудничает с другими Договаривающимися Сторонами прямо или, если это уместно, через компетентные международные организации... в целях сохранения... биологического разнообразия.

В противовес этому, некоторые конвенции рассматривают вопрос о сотрудничестве более подробно, называя отдельные области для сотрудничества. Так, например, Конвенция по защите озонового слоя в статье 2.2(с) также призывает Стороны сотрудничать «с целью принятия протоколов и приложений» к Конвенции.

Техническое и научное сотрудничество

26. Другой общей чертой рамочных конвенций является отдельное положение, касающееся технического и научного сотрудничества. Сотрудничество в научных исследованиях и мониторинге может быть обеспечено в рамках одного положения или по отдельности. Конвенция по биологическому разнообразию в статье 18 рассматривает оба направления:

- 1. Договаривающиеся Стороны содействуют международному научно-техническому сотрудничеству... при необходимости, через соответствующие международные и национальные учреждения.*
- 2. Каждая Договаривающаяся Сторона содействует научно-техническому сотрудничеству с другими Договаривающимися Сторонами, особенно с развивающимися странами, в осуществлении настоящей Конвенции, в частности, посредством разработки и осуществления национальной политики. При оказании содействия такому сотрудничеству особое внимание следует уделять расширению и укреплению национальных возможностей путем развития людских ресурсов и создания соответствующих учреждений.*
- 3. Конференция Сторон на своем первом совещании определяет пути создания механизма посредничества в целях поощрения и облегчения научно-технического сотрудничества.*
- 4. Договаривающиеся Стороны, в соответствии с национальным законодательством и политикой, поощряют и разрабатывают формы сотрудничества в области создания и использования технологий, включая местные и традиционные технологии, в соответствии с целями настоящей Конвенции. Для этого Договаривающиеся Стороны также поощряют сотрудничество в области подготовки кадров и обмена специалистами.*
- 5. Договаривающиеся Стороны по взаимной договоренности содействуют созданию совместных научно-исследовательских программ и совместных предприятий для разработки технологий, имеющих отношение к целям настоящей Конвенции.*

Другие примеры можно найти в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (статья 7) и в Конвенции об изменении климата (статья 5), а также в Конвенции по защите озонового слоя (статьи 2.2(а) и 3).

Обмен информацией

27. Другим стандартным положением рамочных конвенций является положение, закрепляющее обмен информацией в отношении политики, мероприятий, мер и других данных в связи с указанной конвенцией. Так, например, в Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния в статье 8 указывается на то, что Стороны:

...исходя из своих общих интересов, осуществляют обмен имеющейся информацией по следующим вопросам:

- (a) данные о выбросах за подлежащие согласованию периоды времени...;*
- (b) основные изменения в национальной политике и в общем промышленном развитии, а также их потенциальные последствия, которые могли бы вызвать существенные изменения...;*
- (c) техника и технология для сокращения загрязнения воздуха, имеющего отношение к трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния;*
- (d) предполагаемые расходы на борьбу с выбросами ... в национальном масштабе;*
- (e) ...данные, касающиеся процессов, происходящих в ходе переноса;*
- (f) ...данные, касающиеся последствий трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния...;*
- (g) национальная, субрегиональная и региональная политика и стратегия в области борьбы с выбросами... и других основных загрязнителей воздуха.*

В статье 17 Конвенции по биологическому разнообразию Стороны, как предполагается:

1. ...содействуют обмену информацией из всех общедоступных источников... с учетом особых потребностей развивающихся стран.

2. Такой обмен информацией включает обмен результатами технических, научных и социально-экономических исследований, а также информацией о программах профессиональной подготовки и обследований, специальными знаниями, местными и традиционными знаниями... .

Другими примерами могут служить Конвенция об изменении климата (статья 4.1(h)) и Конвенция по защите озонового слоя (статьи 4.1-4.2).

Другие обязательства

28. Ряд конвенций, включая рамочные, в обязательном порядке предлагает развитым странам обеспечивать финансовую помощь развивающимся странам, с тем чтобы оказать им содействие в осуществлении конвенции. Такие обязательства обычно бывают несколько расплывчатыми и содержат нечеткие формулировки. Так, Конвенция по

изменению климата, например, предлагает определенным развитым государствам-участникам (перечисленным в приложении к Конвенции) обеспечить полную финансовую поддержку, для того чтобы содействовать развивающимся странам в подготовке докладов об осуществлении конвенции в их странах (статья 4.3). Конвенция предлагает также предоставлять развивающимся странам неопределенные суммы финансовых средств для финансирования проектов по уменьшению неблагоприятных последствий изменения климата и/или для того, чтобы оказать им содействие в осуществлении обязательств в соответствии с конвенцией (статьи 4.4-6). Аналогично этому Конвенция по биологическому разнообразию в статье 20.2 предлагает Сторонам, представляющим развитые страны, обеспечивать «новые дополнительные финансовые ресурсы, с тем чтобы дать возможность Сторонам, относящимся к числу развивающихся стран, выполнить свои обязательства в отношении полных расходов по осуществлению указанных мер» с учетом обязательств в соответствии с Конвенцией. Финансовая помощь может быть также оказана непосредственно развивающейся стране на двусторонней основе. Она может быть также оказана на основе многостороннего сотрудничества с помощью финансового механизма конвенции (описание приводится в разделе III.A). (См., например, Конвенцию по биологическому разнообразию, статья 20.3.)

В. Вопросы для рамочной конвенции

Рамка 4: Обязательства: резюме основных вопросов для рамочной конвенции

- Какого рода национальные меры (политика, программы или законодательство) должны в качестве обязательства приниматься на себя Сторонами?
- Как можно осуществить меры по просвещению, подготовке и осознанию проблем общественностью?
- Какие типы общего сотрудничества должны поощряться?
- Какие типы научного и технического сотрудничества следует поощрять?
- Какой информацией должны обмениваться Стороны?
- Следует ли включать обязательства по оказанию развитыми странами финансовой помощи развивающимся странам?

Национальная политика и меры

29. Ряд национальных мер политического характера, программ, планов, соглашений и законодательных мер должны быть рассмотрены для включения в рамочную конвенцию. Например, государства могут, *inter alia*, взять на себя обязательства:

- обеспечить создание единообразных систем надзора для сбора данных по:
 - распространенности использования табака и структур его потребления;
 - структурам и тенденциям заболеваемости и смертности, связанных с табаком;

- уровням информированности различных групп населения об опасности для здоровья, связанной с использованием табака;
- ценовой политике, определяемой на основе национальных, осуществляемых в отдельных группах, исследованиях для определения воздействия, оказываемого налогообложением на вопросы борьбы с табаком;
- определению форм поведения и отношения к различным мерам по борьбе с табаком (получившему частичное отражение в резолюции WHA39.14);
- обеспечить формирование и поддержание базы данных в отношении законоположений и правил по борьбе против табака (национальных и субнациональных), с информацией по их обязательному исполнению;
- разработать руководства для укрепления законодательства по укреплению мер борьбы с табаком, а также программ санитарного просвещения и по прекращению курения (резолюция WHA39.14);
- учредить пост координатора в отношении мер по борьбе против табака в каждом министерстве здравоохранения (данное предложение получило частичное отражение в резолюции WHA39.14). Конвенция по защите Средиземного моря против загрязнения содержит аналогичное требование в статье 10, предлагая Сторонам назначить соответствующий компетентный орган, отвечающий за мониторинг загрязнения;
- принять необходимые юридические меры, ориентированные на защиту здоровья некурящего населения (положение, учтенное также в резолюциях WHA39.14 и WHA43.16);
- принять необходимые меры для борьбы с прямой и косвенной рекламой всех видов табачной продукции (см. также резолюции WHA39.14 и WHA43.16);
- запретить употребление табака в любой форме в общественных местах (см. также резолюцию WHA43.16);
- принять необходимые меры для защиты детей и подростков на основе мер регуляторного характера в отношении рекламы, маркетинга, продвижения на рынок, спонсорства и мер принудительного характера; укрепить законодательство и положения, предусматривающие недопущение продажи табачной продукции несовершеннолетним; создать эффективные программы профилактики (см. также резолюцию WHA39.14);
- подготовить и осуществить планы действий, содержащие образовательные, законодательные, регуляторные и фискальный компоненты, для профилактики и борьбы с использованием табака (см. также резолюции WHA39.14 и WHA42.19);

- обеспечить замену сельскохозяйственных культур в тех случаях, когда экономика в значительной мере зависит от производства табака (см. также резолюцию WHA42.19);
- содействовать внедрению альтернативных видов экономической политики для тех, кто занимается выращиванием табака (см. также резолюцию WHA39.14);
- принять необходимые юридические, административные и другие меры для предупреждения и наказания в законодательном порядке торговцев нелегальной табачной продукцией (аналогичные тем, которые упоминаются в Конвенции по борьбе с трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, статья 4);
- требовать введения жестких, крупноформатных и легко распознаваемых предупреждений в отношении угрозы здоровью на всех видах табачной продукции (частично отражено в резолюции WHA39.14).

Просвещение, подготовка кадров и повышение информированности общественности

30. Рамочная конвенция может предусматривать не только санитарное просвещение по вопросам, связанным с табаком, и программы повышения осведомленности общественных кругов, но также подготовку медицинского персонала в отношении последствий употребления табака. Такого рода положения не являются новыми в вопросах, связанных с регулированием потребления табачных изделий. В резолюциях Ассамблеи здравоохранения государства-члены неоднократно призывались к тому, чтобы обеспечить санитарное просвещение и создать программы общественной информации по вопросам, связанным с табаком и здоровьем, включая программы по прекращению курения (резолюции WHA39.14 и WHA42.19).

Общее сотрудничество

31. Целый ряд связанных с табаком проблем может быть решен более эффективно на основе сотрудничества. Общее сотрудничество в отношении мер по борьбе необходимо с другими Договаривающимися Сторонами, а также с тем, чтобы обеспечить принятие протоколов к конвенции. Особое сотрудничество требуется, например, в отношении призыва к Участвующим Сторонам обеспечить сотрудничество в отношении:

- обеспечения как можно более широкого юридического содействия при расследованиях, при возбуждении судебных дел и в юридических процедурах, связанных с незаконным оборотом табачной продукции;
- требований к этикеткам;
- по гармонизации в вопросах, связанных с определением количественного содержания компонентов;

- гармонизации правил рекламы, маркетинга, продвижения на рынок и спонсорства¹.

Техническое и научное сотрудничество

32. Техническое и научное сотрудничество также необходимо в отношении мер по борьбе против табака. Некоторые из положений, рассматриваемых в разделе II.A выше в связи со статьей 18 Конвенции по биологическому разнообразию, могут также оказаться полезными с учетом данного контекста. Внимания заслуживает призыв к учреждению справочного центра для технического и научного сотрудничества (статья 18.3), призыв к осуществлению такого сотрудничества с развивающимися странами, особенно в процессе разработки и осуществления национальной политики (статья 18.2).

33. Возможные области для технического и научного сотрудничества, с тем чтобы содействовать борьбе против табака, могут включать разделы, приводимые ниже:

- научные исследования: совместные исследования, с тем чтобы разработать региональную и глобальную систему надзора за вопросами, по которым страны обязаны представлять национальные данные (в связи с возможными обязательствами Рамочной конвенции по национальным мерам, описание которых приведено в разделе II.B выше).
- вмешательства политического характера: научные исследования для определения воздействия политики по борьбе против табака, включая налогообложение и ценообразование, политику в отношении сохранения чистого воздуха внутри помещений, ограничения, касающиеся маркетинга, рекламы и содействия торговле, а также ограничения в отношении доступа молодежи к табаку.
- предприятия в рамках программ: научные исследования по возможным типам вмешательства, включая возможности и преграды на пути борьбы против табака; оптимальные компоненты комплексной стратегии по борьбе против табака; разработку эффективных мер, с тем чтобы противостоять предприятиям табачной промышленности по продвижению на рынок своей продукции; бихевиоральные исследования программ профилактики и лечения; разработку и оценку новых подходов к использованию табака, особенно среди населения, подвергающегося особому риску; и относительной эффективности мер профилактики.
- лечение для избавления от табачной зависимости: рассмотрение вопроса о перечне подходов для увеличения числа отказавшихся от курения среди групп населения, а также оценка новых фармацевтических средств и механизмов оказания помощи.
- вопросы дизайна в отношении табачной продукции и регулирующие положения: научные исследования в отношении путей модификации продукта (содержание никотина и смол, доставки, добавок, вкуса, размера и т.д.), которые могут

¹ См. документ A/FCTC/WG1/3.

изменить структуру потребления и/или сократить ущерб, наносимый здоровью различных групп.

- анализ деятельности табачной промышленности: научные исследования по международной роли транснациональных табачных компаний, включая материалы в отношении последствий для здоровья, связанных с табаком и привыканием к нему; вопросы рекламы, маркетинга и продвижения на рынок, а также возможная взаимосвязь с контрабандой; вопросы производства табака и сигарет как международный и региональный торговый вопрос с точки зрения валютных поступлений, занятости населения, импорта и экспорта в страны.
- выращивание табака: важнейшие направления научных исследований могли бы включать вопрос о взаимоотношении производства табака с экосистемами; вопрос об отношениях, установках и практике, существующей среди фермеров, занятых выращиванием табака; экономическое воздействие борьбы против табака на развивающиеся страны, которые выращивают и/или производят табак или табачные продукты для внутреннего и внешнего рынков; существующие возможности для внедрения альтернативных сельскохозяйственных культур в качестве основы для занятости; выращивание и заготовка табака в странах и отдельных районах; вопросы профессиональной гигиены в связи с выращиванием, заготовкой и обработкой табака; воздействие самого процесса культивации табака на женщин и детей; возможности для перехода к другим культурам в странах, которые в значительной мере зависят от выращивания и производства табачной продукции¹.

Обмен информацией

34. Политика и программы для борьбы против табака могут быть поддержаны за счет надежной и своевременной информации в отношении структуры, распространенности и тенденций использования табака группами населения, здравоохранительными и экономическими последствиями использования табака, а также знанием социально-культурных факторов, которые связаны с этим процессом².

35. Обмен информацией может быть осуществлен, например, в отношении:

- эпидемиологического надзора за использованием табака (все виды продуктов);
 - показателями того, какая часть населения начинает курить, и каково распространение этой привычки среди молодежи; потребление, связанные с этим расходы и реализация продукции по маркам, социально-экономический статус и пол;
- эпиднадзор за заболеваниями, связанными с табаком, и предполагаемой в связи с этим смертностью;

¹ См. документ WHO/NCD/TFI/99.12.

² См. документ A/FCTC/WG1/3.

- программы по борьбе с табаком, законодательство и учреждения;
 - ограничения в отношении рекламы; цены; законодательство в отношении атмосферного воздуха и т.д.;
 - вопросы рекламы, маркетинга, спонсорства и продвижения на рынок табака, включая статистику в отношении программ, ориентированных на молодежь и женщин;
- производство табака, торговля и промышленность;
- наличие курсов лечения от табачной зависимости¹.

Другие обязательства

36. Специальное положение в отношении оказания финансового содействия рамочной конвенции будет соответствовать предпринятым ранее ВОЗ действиям. Всемирная ассамблея здравоохранения призвала к оказанию поддержки странам, которые зависят от производства табака, в своих резолюциях WHA43.16 и WHA45.20. Финансовые средства могут быть также предоставлены Сторонам в развивающихся странах, с тем чтобы оказать им содействие в осуществлении их обязательств в соответствии с рамочной конвенцией или ее протоколами. Возможным представляется включение положения (как в отдельной формулировке, так и в сочетании со статьей по сотрудничеству в области финансовой помощи), призывающего к оказанию технической помощи государствам при выполнении ими их обязательств, связанных с рамочной конвенцией или ее протоколами.

37. Следующие предложения были сделаны с учетом их возможного включения в рамочную конвенцию или ее протоколы:

- принятие мер для борьбы с контрабандой, таких как:
 - штрафные санкции, предполагающие наличие на табачных продуктах марки об уплате налогов;
 - специальная упаковка и маркировка продуктов, указывающая на то, что на них не уплачена пошлина;
 - выдача специальных табачных лицензий для производителей, экспортеров, импортеров, оптовых торговцев, отвечающих за перевозку, хранение и перепродажу;
 - особый серийный номер, который напечатан на упаковке всех видов табачной продукции каждым ее производителем;
 - жесткие требования по регистрации;

¹ См. Глобальную систему эпиднадзора за табаком: многосторонний проект TFI/Всемирный банк/UICC/CDC. Атланта, Центры по контролю за болезнями и профилактики, 1999 г.; и *Руководство по контролю и мониторингу табачной эпидемии*. Женева, ВОЗ, 1998 г., сс. 167-170.

- требование, чтобы на экспортных сигаретах указывалось название страны, куда следует данная партия, и наличие соответствующего характерного для данной страны предупреждения в отношении угрозы данного продукта для здоровья;
- требование о размещении на подлежащих пересылке партиях сигарет особых наклеек, которые могут быть сняты лишь после того, как сигареты прибыли к месту своего назначения;
- запрещение или ограничение рекламы табака, маркетинга, продвижения на рынок и спонсорства;
- требование к промышленности предоставить всю информацию об ингредиентах и добавках, содержащихся в табачной продукции, включая все компоненты с использованием международно приемлемых методов тестирования, которые предполагают предоставление информации о производстве и дизайне, а также о назначении каждого компонента;
- запрещение продажи сигарет в упаковках, содержащих менее 20 сигарет;
- удаление предупредительных и не подтвержденных с медицинской точки зрения надписей с упаковок табачной продукции, таких как «легкие», «освежающие» и «с низким содержанием никотина»;
- обеспечение помощи фермерам, занимающимся выращиванием табака, с тем чтобы перейти на альтернативные сельскохозяйственные культуры¹.

III. УЧРЕЖДЕНИЯ

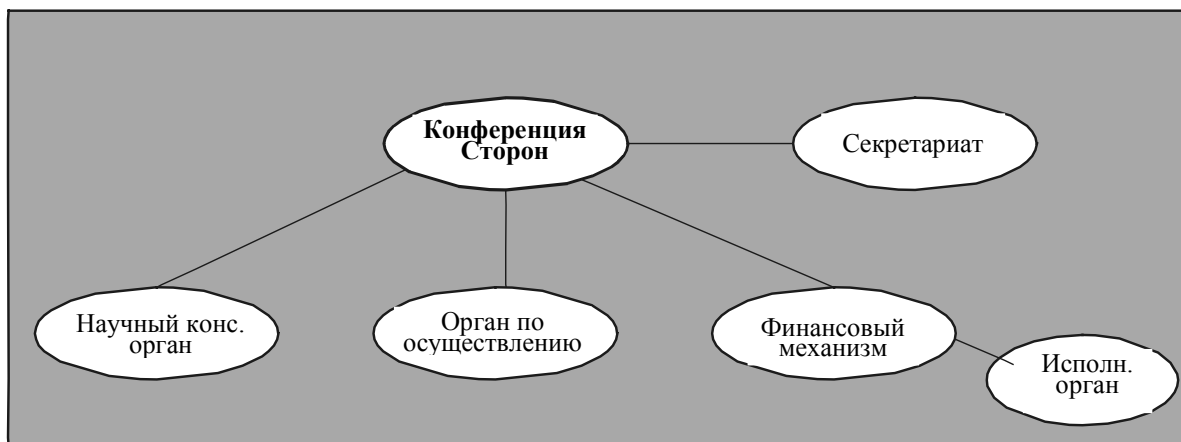
A. Описание и положительные стороны

38. Основополагающей функцией рамочных конвенций является создание определенных учреждений. Указанные учреждения выступают в качестве основы для непрерывного международного сотрудничества и руководства работой в определенном направлении, таком как борьба против табака.

39. Все рамочные конвенции предусматривают периодические совещания Сторон (обычно определяемых как Конференции Сторон) и наличие секретариата. Некоторые рамочные конвенции, такие как Конвенция об изменении климата, создают также широкий перечень вспомогательных учреждений, которые охватывают вопросы научных исследований, осуществления и финансирования.

¹ См. документ A/FCTC/WG1/3.

ВОЗМОЖНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ



Конференция Сторон

40. Центральным учреждением, создаваемым рамочной конвенцией, является Конференция Сторон. Обычно она открыта для участия только тех государств и других субъектов права, которые являются Сторонами Конвенции. Однако зачастую государствам и соответствующим межправительственным и неправительственным организациям, не являющимся Сторонами, предлагается направить наблюдателей. Это относится, например, к Конвенции об охране озонового слоя (статья 6.5) и к Рамочной конвенции об изменении климата (статья 7.6). Некоторые рамочные конвенции, принятые под эгидой международных организаций, предусматривают проведение совещаний Конференций Сторон в связи с совещаниями соответствующего органа организации-учредителя.

41. Конференция Сторон конвенции регулярно проводит свои совещания, с тем чтобы предоставить форум для обсуждения вопросов осуществления и любых связанных с этим проблем, для мониторинга и для ведения переговоров. Обычно в самих конвенциях указан способ, с помощью которого устанавливаются сроки проведения совещаний¹. Такие регулярные совещания дают возможность поддерживать внимание правительства и населения к какому-либо вопросу и сформировать чувство общности между государствами-участниками. С помощью этих совещаний Конференция Сторон может определить охват и будущее конвенции. Например, она может определить, следует ли принять дальнейшие протоколы к конвенции, и содержание этих протоколов.

42. Задачи и обязанности Конференции Сторон, изложенные в рамочной конвенции, могут включать следующее:

- принятие правил процедуры, указывающих, например, кворум, необходимый для голосования, или число Сторон, необходимое для утверждения конкретного вида решения;

¹ См., например, Конвенцию об охране озонового слоя, статьи 6.1 и 6.2, а также Рамочную конвенцию об изменении климата, статьи 7.4 и 7.5.

-
- разработка методологий и форм для стран или вспомогательных органов, которые они должны использовать при представлении докладов или информации. (См., например, Конвенцию об охране озонового слоя, статья 6.4(a) и Конвенцию о биологическом разнообразии, статья 23.4(a)). Содержание таких докладов указано в самой Рамочной конвенции, как это описано ниже в разделе IV;
 - содействие обмену информацией о принятых мерах (например, Рамочная конвенция об изменении климата, статья 7.2(b));
 - рассмотрение докладов вспомогательных органов и обеспечение руководства (например, Рамочная конвенция об изменении климата, статья 7.2(j));
 - рассмотрение докладов или другой информации, переданной государствами-участниками (например, Конвенция о биологическом разнообразии, статья 4(a));
 - учреждение рабочих групп (например, Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, статья 10.2(b)) и других вспомогательных органов (например, Конвенция об охране озонового слоя, статьи 4.2(i) и 6.2(i), а также определение их процедур (см. Рамочную конвенцию об изменении климата, статья 7.2(i)) для рассмотрения вопросов, связанных с осуществлением и разработкой конвенции;
 - рассмотрение осуществления конвенции и принятия решений об эффективном осуществлении (например, Рамочная конвенция об изменении климата, статьи 7.2, 7.2(e) и 7.2(f));
 - составление рекомендаций для сторон (например, Рамочная конвенция об изменении климата, статья 7.2(g) и Конвенция об охране озонового слоя, статья 6.2(c));
 - принятие программ в области исследований, мониторинга и/или научно-технического сотрудничества (например, Конвенция об охране озонового слоя, статья 6.4(d));
 - содействие надлежащей политике и соответствующим мерам и их согласованию (например, Конвенция об охране озонового слоя, статья 2 и статья 6.4(c));
 - рассмотрение адекватности положений конвенции и принятия поправок, добавлений или протоколов к ней (например, Конвенция об охране озонового слоя, статьи 6.4(e) и (h), а также Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием, статья 22.2(f));
 - рассмотрение адекватности протоколов или приложений конвенции и рекомендация поправок к ним (например, Конвенция об охране озонового слоя, статья 6.4(f));

- поиск и использование услуг и сотрудничество международных органов (например, Рамочная конвенция об изменении климата, статья 7.2(l) и Конвенция об охране озонового слоя, статья 6.4(j));
- деятельность по мобилизации финансовых ресурсов (например, Рамочная конвенция об изменении климата, статья 7.2(h)).

43. Кроме того, некоторые рамочные конвенции, такие как Конвенция об охране озонового слоя, статья 6.4(k) и Конвенция об изменении климата, статья 7.2(m), дают возможность Конференции Сторон рассматривать и предпринимать любые дополнительные действия, которые могут быть необходимыми для достижения целей конвенции.

Секретариат

44. Услуги секретариата для рамочной конвенции, особенно при обслуживании Конференции Сторон и любых других органов (см. ниже), могут предоставляться различными способами:

- конвенция учреждает независимую межправительственную организацию со своим собственным секретариатом;
- функции секретариата обеспечиваются исполнительным руководителем организации, под эгидой которой принята конвенция;
- Конференция Сторон на своем первом совещании договаривается с существующей организацией о предоставлении услуг секретариата (может быть также предусмотрено, что Конференция Сторон может время от времени изменять такие договоренности).

45. Содержащиеся в Рамочной конвенции об изменении климата положения об учреждении секретариата являются типичными для рамочных конвенций и в статье 8 определяют его функции следующим образом:

- (a) организует сессии ... и предоставляет ... необходимые услуги;*
- (b) обеспечивает компиляцию и передачу представленных ему докладов;*
- (c) оказывает содействие Сторонам, которые являются развивающимися странами, в сборе и передаче информации, необходимой в соответствии с положениями Конвенции, если поступает такая просьба;*
- (d) готовит доклады о своей деятельности и представляет их Конференции Сторон;*
- (e) обеспечивает необходимую координацию с секретариатами других соответствующих международных органов;*

(f) налаживает под общим руководством Конференции Сторон такие административные и договорные связи, которые могут потребоваться для эффективного выполнения его функций; и

(g) выполняет другие секретариатские функции, оговоренные в Конвенции и в любых протоколах к ней, и такие другие функции, которые могут быть определены Конференцией Сторон.

Секретариатские услуги, предусмотренные в отношении рамочной конвенции, обычно применяются ко всем ее протоколам.

Научный консультативный комитет

46. Рамочные конвенции по окружающей среде используют широкий диапазон учрежденческих соглашений для получения научной консультативной помощи и информации. Некоторые конвенции предусматривают получение научной информации с помощью группы независимых экспертов. Другие создают постоянные научные комитеты, которые отчитываются перед Конференцией Сторон. В этом случае членами комитета являются эксперты, назначенные государствами-участниками. Такому комитету поручается оценка состояния научных знаний и последствий некоторых мер, а также предоставление консультативной помощи или ответов на вопросы. Комитет может также использоваться для обмена мнениями, консультаций по научным вопросам и содействия сотрудничеству в отношении сбора, изучения и обмена результатами научных исследований. Поскольку в состав постоянного научно-консультативного комитета входят представители государств-участников, его межправительственный характер иногда может ограничивать его эффективность в качестве руководящего научного учреждения. В отличие от этого, группа независимых неправительственных экспертов, назначенная конкретным официальным лицом, например исполнительным руководителем организации-учредителя или руководителем секретариата для конвенции, может быть более эффективной для ее контроля.

47. Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в странах, которые испытывают серьезную засуху или опустынивание, особенно в Африке, предусматривает получение консультативной помощи как от независимых экспертов, так и от научного комитета делегатов, представляющих государства-участники. Например, в статье 24.3 предусматривается учреждение специальных групп независимых экспертов, которые могут назначаться Конференцией Сторон для предоставления «информации и консультаций по отдельным вопросам, касающимся современного положения в областях научно-технических знаний...»¹. В то же время в статье 24.1 учреждается Комитет по науке и технике, состоящий из делегатов государств-участников.

48. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния основывается на Рабочей группе по последствиям, которая функционирует независимо от самой Конвенции (в качестве органа Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций, являющейся одним из учредителей этой конвенции), для

¹ В статье 24.3 также требуется, чтобы при подборе экспертов учитывался междисциплинарный подход и широкое географическое представительство.

предоставления подробной информации об экологических последствиях кислотных дождей. Конвенция о биологическом разнообразии основывается на своем вспомогательном органе по научным, техническим и технологическим консультациям, созданном во исполнение ее статьи 25.2. Этот орган:

- (a) дает научные и технические оценки состояния биологического разнообразия;*
- (b) подготавливает научные и технические оценки последствий типов мер, принятых в соответствии с положениями настоящей Конвенции;*
- (c) выявляет новые, эффективные и самые современные технологии и «ноу-хау» в области сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия и выносит рекомендации о путях и средствах содействия разработке и/или передаче таких технологий;*
- (d) дает консультации по научным программам и международному сотрудничеству в области исследований и разработок, связанных с сохранением и устойчивым использованием биологического разнообразия; и*
- (e) дает ответы на вопросы научного, технического, технологического и методологического характера, которые могут быть поставлены перед органом Конференцией Сторон и ее вспомогательными органами.*

49. Несмотря на то, что Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения и Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, не предусматривают научной или консультативной помощи или же создания вспомогательных органов, составители более поздних рамочных конвенций предпочитают включить положения о такой помощи.

50. Независимый научно-консультативный комитет может также играть важную роль в усилиях по борьбе против табака. Признавая этот факт, ВОЗ создала независимый официальный орган – политический/стратегический Консультативный комитет, который начал функционировать 15 января 1999 года. Этот Комитет обеспечивает консультативную помощь для деятельности ВОЗ в области глобальной борьбы против табака по следующим аспектам: обеспечение общего направления Инициативы по освобождению от табачной зависимости; определение ключевых политических вопросов, связанных с ее работой, включая координацию партнеров; политические последствия научных вопросов; и любые другие связанные с этим вопросы, предлагаемые Генеральным директором. Для рамочной конвенции может быть создан комитет подобного вида. Необходимо будет также включить экспертов из различных областей знаний - от эпидемиологии до экономики и сельского хозяйства.

Комитет по осуществлению

51. Мониторинг соответствия договорам является общей практикой и иногда рассматривается в качестве центрального механизма обеспечения выполнения положений конвенции. Как описано в разделе IV ниже, механизмы осуществления, как правило,

требуют, чтобы государства-участники представляли доклады или передавали через периодические интервалы времени информацию о мерах, принятых для выполнения договоров. Хотя такие доклады обычно передаются Конференции Сторон, некоторые конвенции создали отдельный институт для рассмотрения таких докладов или информации – орган по осуществлению. В некоторых случаях такому органу поручается также осуществление процедур в отношении несоблюдения, то есть функции, которые также обсуждаются ниже.

52. Рамочная конвенция об изменении климата в статье 10 учреждает Вспомогательный орган по осуществлению, состоящий из «представителей правительств, являющихся экспертами в вопросах, связанных с изменением климата». Монреальский протокол Конвенции об охране озонового слоя в статье 6 учреждает подобный орган, хотя он и состоит из представителей всего лишь десяти государств, выбираемых на два года. Несмотря на то, что ни один такой орган не является полностью независимым от самих государств-участников, орган, созданный в соответствии с Монреальским протоколом, имеет преимущество, которое состоит в том, что он является небольшим по размеру. Кроме того, участники органа Монреальского протокола подотчетны другим государствам, помимо государства их гражданства, так как они выбираются Конференцией Сторон в целом. Тем не менее, отсутствие независимости может ограничить эффективность органа по осуществлению при выполнении им действительно контролирующих функций¹.

53. Конвенция по борьбе с опустыниванием обеспечивает гибкий подход к этой проблеме, который допускает создание в будущем независимого органа по осуществлению. Она делает это, предусматривая, что Конференция Сторон:

рассматривает и принимает процедуры и институциональные механизмы для решения вопросов, которые могут возникать в отношении осуществления Конвенции (статья 27, выделено нами)

и

регулярно проводит обзор осуществления Конвенции и функционирование ее договоренностей в свете опыта, накопленного на национальном, субрегиональном, региональном и международном уровнях, и на основе развития научно-технических знаний (статья 22.2 (а)).

Такая формулировка позволяет со временем создавать механизм осуществления, приспособленный к потребностям и изменяющимся приоритетам. Такой механизм может включать орган, состоящий скорее из независимых экспертов, чем только из делегатов стран.

54. Несмотря на то, что Вспомогательный орган по осуществлению Рамочной конвенции об изменении климата не является независимым, статья 13 этой Конвенции допускает формирование независимого органа для проведения многостороннего консультативного процесса в случаях несоблюдения ее положений государствами-участниками.

¹ См. предложение об учреждении независимого комитета по осуществлению для рамочной конвенции, которое содержится в документе WHO/PSA/96.6.

Финансовый механизм

55. В статье 11.1 Рамочная конвенция об изменении климата определяет «механизм для предоставления финансовых ресурсов, безвозмездно или на льготных условиях, в том числе для передачи технологий ...». Подобно этому, Конвенция о биологическом разнообразии в статье 21.1 предусматривает «механизм для предоставления сторонам, являющимся развивающимися странами, финансовых ресурсов на безвозмездной или льготной основе ...». Обе Конвенции предусматривают, что этот механизм будет функционировать под руководством Конференции Сторон и отчитываться перед ним. Это означает, что Конференция Сторон «определяет политику, программные приоритеты и критерии отбора, связанные с настоящей Конвенцией» в связи с функционированием финансового механизма¹. Ни одна конвенция не предусматривает отдельного института для обслуживания финансового механизма, но оставляет этот вопрос на усмотрение Конференции Сторон. Также ни одна конвенция не предусматривает конкретных условий в отношении финансовых взносов или финансовой помощи. Такие конкретные условия оставляются на усмотрение Конференции Сторон, которая определяет их позднее. Конвенция об охране озонового слоя в результате Лондонских поправок к Монреальскому протоколу создала Многосторонний фонд для оказания помощи развивающимся странам².

В. Вопросы для рамочной конвенции

Рамка 5: Учреждения для рамочной конвенции: резюме основных вопросов

- Конференция Сторон
Какими являются ее полномочия?
Какой является ее связь с Ассамблеей здравоохранения?
- Секретариат
Будет ли Секретариат ВОЗ служить в качестве секретариата для рамочной конвенции?
- Будет ли создан научный комитет?
Будет ли он независимым? Будет ли он учрежден как постоянный орган рамочной конвенции или решение о связанных с ним конкретных условиях будет передано Конференции Сторон?
- Будет ли создан механизм по осуществлению?
Будет ли он независимым? Будет ли он создан в качестве постоянного органа рамочной конвенции или решение о связанных с ним конкретных условиях будет передано Конференции Сторон?
- Будет ли создан финансовый механизм?
Какое учреждение будет назначено для обеспечения его функционирования или будет ли решение о связанных с ним конкретных условиях передано Конференции Сторон?
Будет ли рамочная конвенция обеспечивать финансовую помощь развивающимся странам? Каким образом?

¹ Рамочная конвенция об изменении климата, статья 11.1.

² Монреальский протокол в статье 10.1 предусматривает, что «Стороны создают механизм для предоставления финансового и технического сотрудничества, включая передачу технологии Сторонам ... для обеспечения их соответствия мерам контроля ...»

IV. МЕХАНИЗМЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ

A. Описание и положительные стороны

Рамка 6: Процедуры осуществления

- Национальная отчетность
- Урегулирование споров
- Процедуры в отношении несоблюдения/консультативные процедуры

Национальная отчетность

56. Представление определенной информации Конференции Сторон является общим требованием многих рамочных конвенций. Государства могут иметь обязанность отчитываться о деятельности, которая создает определенную проблему (например, выращивание табака, его производство, торговля и употребление), и/или о мерах, которые государства принимают в ответ на эту проблему (например, политика содействия замене культур или ограничения на рекламу). Например, Конвенция о биологическом разнообразии в статье 26 предусматривает, что:

Каждая Договаривающаяся Сторона с периодичностью, которую определит Конференция Сторон, представляет Конференции Сторон доклады о мерах, принятых ею для осуществления положений настоящей Конвенции, и об их эффективности с точки зрения достижения целей настоящей Конвенции¹.

57. Требования об отчетности могут быть очень полезными. Национальная отчетность поощряет государства к проведению более полного и систематического обзора своей политики. Это может поощрять различные правительственные и другие учреждения координировать свою деятельность в стране. Отчетность может также выполнять образовательную функцию, позволяющую государствам получать преимущества от опыта других. С точки зрения осуществления отчетность содействует открытости. Отчетность дает также возможность оценить эффективность договоренности и необходимость в дальнейших действиях.

58. Конвенция о биологическом разнообразии в статье 26 и Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения в статье 14 требуют от государств-участников представлять доклады Конференции Сторон.

¹ Примерами других конвенций являются: Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения, статья 20 (требующая отчетности о мерах осуществления), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, статья 8 (требующая «обмена информацией» по таким аспектам, как данные о выбросах; основные изменения в национальной политике; возможные технологии контроля; а также национальная, субрегиональная и региональная политика и стратегии для борьбы с загрязнением); Конвенция об охране озонового слоя, статья 5 (требующая передачи информации о мерах осуществления) и Конвенция об изменении климата, статья 12.1 (требующая составлять «национальный кадастр» выбросов; «общее описание мер, принятых или предусмотренных Стороной, по осуществлению Конвенции»; информацию об осуществлении политики и мер в отношении определенных обязанностей и конкретную оценку их последствий).

59. Точное определение того, что может быть сделано с докладом или информацией, зависит от самой рамочной конвенции. В статье 5 Конвенции об охране озонового слоя предусматривается, что Конференция Сторон может рассматривать *«информацию о мерах, принятых государствами-участниками по осуществлению конвенции»*, а в статье 26 Конвенции о биологическом разнообразии говорится *«об их эффективности с точки зрения достижения целей настоящей Конвенции»*. Если будет создан институт или орган по осуществлению, тогда на него могут быть возложены некоторые задачи по обзору. Например, согласно Рамочной конвенции об изменении климата, задачей ее вспомогательного органа по осуществлению является:

- «содействие Конференции Сторон в оценке и обзоре эффективного осуществления Конвенции» (статья 10.1);
- «рассмотрение докладов Сторон, с тем чтобы «оценить общее совокупное воздействие мер, принимаемых сторонами» и «оказать помощь Конференции Сторон в проведении рассмотрений» (статья 10.2 (a)(b));
- «содействие Конференции Сторон, по мере необходимости, в подготовке и осуществлении ее решений» (статья 10.2(c)).

Эта рамочная конвенция является единственной конвенцией, предусматривающей возможность процедур для решения вопросов об осуществлении самой конвенции. Этот процесс в отношении соблюдения обсуждается ниже в пункте 63.

Урегулирование споров

60. Большинство рамочных конвенций полагаются на необязательные методы урегулирования споров. Наиболее общим видом положения является положение, предусматривающее переговоры или любые другие средства, приемлемые для сторон данного спора, однако этого часто недостаточно для преодоления различий.

61. Например, обязательное разрешение споров через Международный суд или арбитраж применимо только в том случае, если стороны спора согласны на это. Статья 14 Рамочной конвенции об изменении климата предусматривает:

2. *При ратификации, принятии, одобрении Конвенции или присоединении к ней или в любое время после этого Сторона, которая не является региональной организацией экономической интеграции, может представить Депозитарию заявление в письменном виде о том, что в любом споре относительно толкования или применения Конвенции она признает, в качестве обязательного условия ipso facto и без специального согласия, в отношении любой Стороны, взявшей на себя такое же обязательство:*

- (a) *передачу спора в Международный суд и/или*
- (b) *арбитражное разбирательство в соответствии с процедурами, подлежащими принятию Конференцией Сторон, по возможности в кратчайшие сроки, в приложении, посвященном арбитражу.*

Сторона, являющаяся региональной организацией экономической интеграции, может сделать заявление аналогичного характера в отношении арбитражного разбирательства в соответствии с процедурами, упомянутыми в подпункте (b) выше.

Подобные положения имеет Конвенция об охране озонового слоя (статья 11.3) и Конвенция о биологическом разнообразии (статья 27.3). Положения Конвенции о защите Средиземного моря от загрязнения являются несколько отличными в том, что они предусматривают лишь заполнение декларации, указывающей намерение Стороны взять на себя обязательство по арбитражу в соответствии с Приложением А к Конвенции (статья 22).

62. Тем не менее, если сторонами спора не было принято обязательных средств урегулирования споров, а другие попытки урегулирования оказались неуспешными, многие конвенции содержат положения, требующие урегулирования. Обязательное урегулирование споров предусмотрено в Конвенции об охране озонового слоя (статья 11), в Конвенции об изменении климата (статья 14) и в Конвенции о биологическом разнообразии (статья 27.4 и Приложение II, часть 2). Такое урегулирование предполагает, что спор передается комиссии (возможно, из двух членов, отобранных каждой стороной, и председателя, выбранного членами комиссии), которая изучает факты и дает рекомендации для урегулирования. Эти рекомендации не являются обязательными для сторон, однако стороны обязаны добросовестно их рассмотреть. Такой вид роли третьей стороны, то есть нейтрального председателя комиссии, может оказать помощь сторонам в преодолении имеющихся у них различий.

Процедуры в отношении несоблюдения и консультативные процедуры

63. Контроль соблюдения – это международный мониторинг и контроль выполнения и соблюдения государствами-участниками положений договора. Контроль соблюдения не только определяет выполнение государством своих обязательств, но и оказывает помощь в решении вопросов, связанных с любыми нормами и возникающих при споре. Цель процедур в отношении несоблюдения заключается в оказании помощи государствам-членам выполнить свои обязательства, а не в том, чтобы признать его виновным за нарушения в прошлом. Они позволяют Конференции Сторон постоянно работать над улучшением выполнения обязательств по договору. Процедуры в отношении несоблюдения не заменяют традиционные процедуры урегулирования споров, но являются их дополнением.

64. Большинство соглашений в области окружающей среды, включая некоторые рамочные конвенции в этой области, предусматривают процедуру в отношении несоблюдения, выполняемую специальным учрежденческим механизмом, таким как комитет по осуществлению, описанный в разделе III выше. Однако ни одна рамочная конвенция на данный момент не содержит такого положения в самой конвенции. Процедура в отношении несоблюдения была разработана, скорее, в качестве механизма для более поздних протоколов рамочных конвенций, таких как Монреальский протокол Конвенции об охране озонового слоя, Протокол 1994 г. к Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и принятый в Киото Протокол Рамочной

конвенции об изменении климата. Однако последняя конвенция была составлена таким образом, чтобы дать возможность создать в рамках самой конвенции подобную процедуру. В статье 13 предусматривается, что:

Конференция Сторон на своей первой сессии рассматривает вопрос об организации многостороннего консультативного процесса, предоставляемого в распоряжение Сторон по их просьбе, для решения вопросов, касающихся осуществления Конвенции¹.

65. Главную роль в системе контроля соблюдения может играть постоянный орган, такой как Комитет по осуществлению Монреальского протокола, или же специальная группа по рассмотрению. Рассмотрение такой группой обычно начинается либо в результате жалобы одной стороны против другой, либо в результате решения секретариата конвенции в ситуации, когда он считает сторону не соблюдающей свои обязательства.

В. Вопросы для рамочной конвенции

Рамка 7: Механизм по осуществлению: резюме основных вопросов для рамочной конвенции

- Какую информацию следует собирать и представлять в докладах Сторон?
- Должны ли быть положения о международном мониторинге и рассмотрении?
- Какой вид урегулирования споров должен быть предусмотрен?
 - обязательное урегулирование?
 - добровольное или обязательное представление споров в Международный суд для вынесения решения или представление в арбитраж, решения которого имеют обязательную силу?
- Следует ли учредить процедуру в отношении несоблюдения или многосторонний консультативный процесс?

V. ПРОЦЕССЫ УСТАНОВЛЕНИЯ НОРМ

A. Описание и положительные стороны

Рамка 8: Процессы установления норм

- Протоколы
- Приложения
- Поправки

¹ В соответствии с этим, на первом совещании Конференции Сторон была учреждена специальная группа открытого состава, в которую вошли технические эксперты и эксперты в области права, «для изучения всех вопросов, касающихся создания многостороннего консультативного процесса и его организации».

Протоколы

66. Термин «протоколы» обычно используется для упоминания вспомогательной международной договоренности, которая дополняет или расширяет более раннюю или существующую международную договоренность. В контексте рамочных конвенций протоколы основываются на основной конвенции посредством разработки дополнительных или более конкретных обязательств и организационных мероприятий. Они могут охватывать весь главный предмет или быть сосредоточенными на конкретной части проблемы, рассматриваемой в рамочной конвенции. Протоколы обычно открыты для государств или субъектов, которые являются участниками основной конвенции.

67. Протоколы могут разрабатываться одновременно с рамочной конвенцией. Как Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, так и Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения, имеют такие протоколы. Для того чтобы стать участником более поздней конвенции, государство должно также стать участником по крайней мере одного протокола. Для первой конвенции государство должно стать участником по крайней мере двух протоколов. Рамочные конвенции могут также приниматься без параллельного протокола. Рамочная конвенция с протоколом дает договаривающимся государствам включить в основную конвенцию положения, в отношении которой все они достигли согласия, включить в параллельные протоколы положения, в отношении которых многие из них достигли согласия, и отложить для возможных будущих протоколов некоторые вопросы, в отношении которых сразу же не было достигнуто достаточное согласие.

68. Рамочная конвенция устанавливает процедуры для принятия протоколов. Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения (статья 15) и Конвенция об ограничении использования конкретных видов обычного оружия (статья 8) требуют проведения специальной дипломатической конференции Сторон для принятия протокола. В отличие от этого, Конвенция об охране озонового слоя (статья 8), Конвенция о биологическом разнообразии (статья 28) и Конвенция об изменении климата (статья 17) допускают возможность принятия протоколов на регулярной Конференции Сторон. Конвенции О защите Средиземного моря от загрязнения, Об охране озонового слоя и О биологическом разнообразии предусматривают подробные правила, касающиеся внесения поправок в протоколы, включая требование об их принятии и вступлении в силу. Этот подход оказался негибким в случае, когда Стороны протокола желали, чтобы поправки быстрее вступили в силу, допуская меньшее число документов о ратификации, чем число, требуемое самой рамочной конвенцией¹. Рамочная конвенция об изменении климата избегает этой проблемы, предусмотрев в статье 17.3, что «условия вступления в силу любого протокола устанавливаются в этом документе».

¹ В Конвенции об охране озонового слоя указывается, что для вступления в силу поправок к протоколам необходимо, чтобы они были приняты большинством в две трети голосов, а также приняты двумя третями Сторон Протокола. Стороны Монреальского протокола этой Конвенции желали принять поправки, которые, согласно правилу, содержащемуся в этой Конвенции, требовали для вступления в силу 38 документов о ратификации. Лондонская конференция желала, чтобы поправки вступили в силу быстрее, и поэтому указала, что всего лишь 20 документов о ратификации достаточно для вступления в силу, хотя это технически и несовместимо с Конвенцией.

69. Протоколы обычно используют тот же секретариат, что и их основная конвенция. Протоколы, принятые в соответствии с рамочной конвенцией, часто могут иметь свои собственные Конференции Сторон. Они обычно проводят свои совещания в связи с Конференцией Сторон в самой конвенции. Разумеется, их совещания могут быть объединены, за исключением случаев рассмотрения любого вопроса, особенно влияющего на данный протокол, так как в этом случае принимать участие в голосовании могут только представители сторон этого протокола.

Приложения

70. Приложения обычно используются для довольно детального перечисления технических вопросов или, возможно, для указания перечня государств, подпадающих под определенные требования или освобожденных от них. Например, в Приложении 2 Конвенции об охране озонового слоя перечисляются виды научной, технической, социально-экономической, коммерческой, а также правовой информации, которой следует обмениваться. Конвенция о биологическом разнообразии предусматривает процедуры арбитража и урегулирования в Приложении 2. Приложения являются неотъемлемой частью конвенций, к которым они относятся.

Поправки

71. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния в статье 12 требует, чтобы поправки принимались путем консенсуса. Однако большинство рамочных конвенций предусматривают, что поправка может все же приниматься и вступать в силу в случае принятия большинством в две трети¹ или три четверти голосов².

В. Вопросы для рамочной конвенции

Рамка 9: Процессы установления норм: Резюме основных вопросов для рамочной конвенции

- Следует ли составлять какие-либо протоколы или приложения одновременно с рамочной конвенцией?
 - Какие вопросы должны рассматриваться в протоколах или приложениях: дети и подростки, реклама, регулирование табачных изделий, контрабанда?
 - Должно ли существовать требование о том, что государства, желающие стать участниками рамочной конвенции, должны также стать участниками одного или более одновременно принятых протоколов?
- Следует ли указывать в рамочной конвенции требования о ратификации, вступлении в силу и внесении поправок в протоколы или же оставлять все эти вопросы для каждого протокола?

¹ Например, Конвенция о биологическом разнообразии.

² Например, конвенции Об изменении климата, О защите Средиземного моря от загрязнения и Об охране озонового слоя.

VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

A. Описание

Рамка 10 – Заключительные положения

- Оговорки
- Подписание
- Принятие
- Ратификация, утверждение или принятие
- Присоединение
- Вступление в силу
- Выход или расторжение
- Связь с другими договорами
- Депозитарий
- Аутентичность текстов

72. Заключительные положения договоров, включая рамочные конвенции, предусматривают, в частности, условия, описанные ниже.

- Оговорки. Оговорка – это одностороннее заявление, которое делает государство при подписании, ратификации, принятии, утверждении или присоединении к договору и в котором оно требует исключения или изменения юридического действия некоторых положений договора при их применении к данному государству. Некоторые рамочные конвенции не допускают оговорок, с тем чтобы обеспечить единообразие обязательств, взятых каждой Стороной, другие – допускают оговорки к конкретным положениям (например, к положениям, касающимся урегулирования споров), а некоторые явно или не явно допускают оговорки. В отсутствие конкретного положения в договоре оговорка может делаться в том случае, если она не аннулирует «общую и конкретную цель» договора¹.
- Подписание. Подписание обозначает, какие субъекты права (государства, региональные экономические интеграционные организации) могут стать сторонами договора, а также когда и где должно происходить подписание.
- Ратификация, принятие или утверждение. Эти термины означают действие, посредством которого государство, подписавшее конвенцию, выражает свое согласие быть связанным обязательствами по нему.
- Присоединение. Если государство или другой субъект права, который может стать стороной конвенции, не подписывает конвенцию, это может означать его согласие быть связанным обязательствами по договору с помощью присоединения.

¹ Венская конвенция о праве договоров, статья 19.

- Вступление в силу. Эти положения устанавливают критерии договора, в соответствии с которыми согласные с ним государства могут стать связанными юридическими обязательствами по нему. Обычно они указывают, что конвенция вступает в силу сразу же по получении определенного числа документов о ратификации или по истечении определенного периода. Рамочная конвенция об изменении климата требует 50 документов о ратификации, тогда как Конвенция об охране озонового слоя требует только 20. Меньшее число документов о ратификации дает возможность конвенции быстрее вступить в силу. Однако, если это число является слишком маленьким, конвенция не может считаться убедительной или эффективной.
- Выход или расторжение. Эти термины указывают условия, согласно которым Сторона может прекратить свои обязательства по договору. Обычно указывается самая ранняя дата, на которую должно быть представлено уведомление о выходе или расторжении (возможно, через несколько лет после вступления в силу конвенции), а также требуемый период, прежде чем такое уведомление вступит в силу. Договор может также предусматривать, что он не может быть денонсирован.
- Связь с другими договорами. Если в конвенции рассматривается вопрос, который также рассмотрен другими международными соглашениями (например, обычные вооружения), он может включать статью, указывающую его связи с такими другими договорами.
- Депозитарий. Депозитарием договора является любое государство, организация или учреждение, которому поручено хранение договора и любого сопутствующего документа, и такое государство, организация или учреждение должно быть указано в тексте. Если в договоре не указано иное, функции депозитария – это функции, предусмотренные в статье 77 Венской конвенции о праве договоров. В тех случаях, когда многосторонний договор принимается в рамках международной организации или на конференции, созванной под ее эгидой, эта организация или руководитель ее исполнительного органа обычно назначается депозитарием.
- Аутентичность текстов. Конвенции, составленные под эгидой международной организации, обычно предусматривают, что тексты на всех официальных языках организации (английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском, в случае ВОЗ) являются равно аутентичными. Это означает, что при интерпретации конвенции ни одному переводу текста не отдается предпочтение по сравнению с другими.

Вопросы для рамочной конвенции

Рамка 11: Заключительные положения – резюме основных вопросов для рамочной конвенции

- Следует ли допускать оговорки к рамочной конвенции?
- Следует ли допускать только государства-члены к участию в рамочной конвенции?
 - Когда и где должно происходить подписание?
- Какое число документов о ратификации или присоединении следует потребовать для вступления рамочной конвенции в силу?
- Должно ли быть включено право расторжения рамочной конвенции? На каких условиях?
- Должно ли быть в рамочной конвенции положение, содержащее конкретную ссылку на его связь с другими конвенциями?
- Какая организация должна служить в качестве депозитария рамочной конвенции?
- Будут ли заключительные положения рамочной конвенции автоматически применяться и к любым протоколам?

ПРИЛОЖЕНИЕ

КОНВЕНЦИИ, УПОМИНАЕМЫЕ В НАСТОЯЩЕМ ДОКУМЕНТЕ

РАМОЧНЫЕ КОНВЕНЦИИ

Конвенция о защите Средиземного моря от загрязнения, 16 февраля 1976 г., *вступила в силу* 12 февраля 1978 г., 1102 Сборник договоров Организации Объединенных Наций 27, *воспроизведена в* Международных юридических материалах, 1976 г., 15: 290.

Конвенция о биологическом разнообразии, 5 июня 1992 г., *вступила в силу* 29 декабря 1993 г., *воспроизведена в* Международных юридических материалах, 1992 г., 31: 818.

Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 10 октября 1980 г., документ ООН A/CONF.95/15, Apps. A-D, 1342 Сборник договоров Организации Объединенных Наций 137, *вступила в силу* 2 декабря 1983 г., *воспроизведена в* Международных юридических материалах, 1980 г., 19: 1524.

Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, 13 ноября 1979 г., *вступила в силу* 16 марта 1983 г.; 1302 Сборник договоров Организации Объединенных Наций 217, *воспроизведена в* Международных юридических материалах, 1979 г., 18: 1442.

Протокол к Конвенции 1979 г. о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния о дальнейшем сокращении выбросов серы, 14 июня 1994 г., UNDOC EB.AIR/R.84, *воспроизведен в* Международных юридических материалах, 1994 г., 33: 1540.

Венская конвенция об охране озонового слоя, 22 марта 1985 г., *вступила в силу* 22 сентября 1988 г., 1513 Сборник договоров Организации Объединенных Наций 293, *воспроизведена в* Международных юридических материалах, 1987 г., 26: 1529.

Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой, 16 сентября 1987 г., *вступил в силу* 1 января 1989 г., 1522 Сборник договоров Организации Объединенных Наций 3, *воспроизведен в* Международных юридических материалах, 1987 г., 26: 1550.

Лондонские поправки к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, 29 июня 1990 г., UNEP/OX.L.Pro2/3 (Приложение II), *вступили в силу* 10 августа 1992 г., *воспроизведены в* Международных юридических материалах, 1991 г. («Лондонские поправки»).

Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, 9 мая 1992 г., *вступила в силу* 21 марта 1994 г., *воспроизведена в* Международных юридических материалах, 1992 г., 31: 849.

Протокол Киото к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, 10 декабря 1997 г., документ ООН FCCC/CP/1997/L.7/Add.1 (1997 г.), *воспроизведен в* Международных юридических материалах, 1998 г., 37:22 («Протокол Киото»).

ДРУГИЕ КОНВЕНЦИИ

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, 3 марта 1973 г., *вступила в силу* 1 июля 1975 г., 993 Сборник договоров Организации Объединенных Наций 243, *воспроизведена в* Международных юридических материалах, 1972 г., 12: 1085.

Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в странах, которые испытывают серьезную засуху или опустынивание, особенно в Африке, A/АС.241/27, 21 сентября 1994 г., *вступила в силу* 26 декабря 1996 г., *воспроизведена в* Международных юридических материалах, 1994 г., 33: 1328.

Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, 22 марта 1989 г., *вступила в силу* 24 мая 1992 г., *воспроизведена в* Международных юридических материалах, 1989 г., 28: 657.

= = =