



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

**МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ОРГАН
ПО ПЕРЕГОВОРАМ В ОТНОШЕНИИ
РАМОЧНОЙ КОНВЕНЦИИ ВОЗ
ПО БОРЬБЕ ПРОТИВ ТАБАКА
Шестая сессия
Пункт 4 предварительной повестки дня**

**A/FCTC/INB6/INF.DOC./2
18 января 2003 г.**

Будущие протоколы

Записка Секретариата

ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции WHA52.18 (1999 г.) Ассамблея здравоохранения установила основу для переговоров по рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака и "возможных связанных с ней протоколов". Фактически, концепция рамочной конвенции предполагает, что конвенция устанавливает основополагающие правила и принципы, а дополнительные протоколы используются для детальной разработки конкретных вопросов. В этом смысле переговоры по рамочной конвенции - это не какой-то заверченный процесс, а лишь начало более обширного процесса, который включает разработку одного или более протоколов. Тот или иной конкретный вопрос рассматривается зачастую в отдельном протоколе в силу его сложности, которая как раз и оправдывает его отдельное рассмотрение соответствующей переговорной группой специалистов. Еще одна причина может заключаться в том, что тот или иной вопрос является спорным и нуждается в гораздо более обширном обсуждении, чем остальной текст.

2. Вариант комбинации рамочной конвенции и протоколов также обладает большей гибкостью: он представляет собой пакет положений, который дает возможность каждому государству присоединиться к конвенции и к тем протоколам, в которых рассматривается та проблемная область, которая представляет для него интерес. Поэтому данный подход может получить большую политическую поддержку, нежели такая конвенция, в которой делается попытка детально рассмотреть каждый вопрос, не используя для этого отдельные протоколы.

3. Вопрос, касающийся протоколов, обсуждался на всех предыдущих сессиях Межправительственного органа по переговорам. В этой связи были определены следующие области, которые можно было бы с успехом рассмотреть в том или ином протоколе: реклама, стимулирование продажи и спонсорство; регулирование табачной продукции; незаконная торговля; ответственность. На пятой сессии отмечалась, в частности, возможность разработки протоколов по незаконной торговле и трансграничной рекламе.

4. Большинство делегаций высказалось за завершение переговоров по рамочной конвенции до проведения переговоров по протоколам. Для начала таких переговоров были определены два возможных варианта:

(1) сразу же после принятия рамочной конвенции, то есть в течение периода между принятием конвенции и ее вступлением в силу; по мнению некоторых делегаций, это позволило бы поддержать набранные темпы в ходе переговоров;

(2) после введения рамочной конвенции в действие Конференцией Сторон; по мнению некоторых делегаций, это позволило бы обеспечить такое положение, при котором в переговорах по протоколам будут участвовать только Стороны конвенции¹.

5. В ответ на обеспокоенность, выраженную в ходе обсуждений, в настоящем документе описываются прецеденты, имеющие отношение к этим двум вариантам разработки и принятия протоколов. Третий вариант мог бы заключаться в проведении переговоров и принятии протоколов в одно и то же время и одним и тем же органом, что и основного договора. Поскольку до сих пор переговоры сосредоточены исключительно на рамочной конвенции и в настоящее время приближаются к завершению, этот вариант вряд ли можно рассматривать в качестве реального, и в этой связи он был исключен. Таково было также решение, принятое Органом по переговорам на его пятой сессии.

ПЕРЕГОВОРЫ ПО ПРОТОКОЛАМ И ИХ ПРИНЯТИЕ

Переговоры в течение промежуточного периода между принятием и вступлением в силу конвенции и последующее принятие протоколов

6. Переговоры по протоколу или протоколам начинаются либо незадолго до принятия конвенции, либо спустя короткое время после ее принятия. Протоколы принимаются после принятия конвенции, но, по возможности, до ее вступления в силу. Таким образом, переговоры по протоколам проводятся, как минимум отчасти, в ходе промежуточного периода между принятием конвенции и ее вступлением в силу. В этой связи они обслуживаются временным секретариатом, который будет назначен на этот период.

7. Обычно переговоры по протоколу проводятся либо органом, который вел переговоры по конвенции и мандат которого продлевается в этих целях дипломатической конференцией, либо межправительственным органом, который принимает конвенцию, либо новым органом, учрежденным специально для этой цели дипломатической конференцией, или Межправительственным органом.

8. Если переговоры по протоколу завершаются после вступления в силу конвенции, то протоколы обычно принимаются Конференцией Сторон конвенции. Если переговоры завершаются до вступления в силу конвенции, то для принятия протокола созывается

¹ См. предварительный протокол седьмого пленарного заседания (документ A/FCTC/INB5/PL/SR/7).

специальная конференция. Мандат на созыв такой конференции, как правило, дается руководящим органом той организации, которая выполняет функции временного секретариата конвенции. Конференция, которая должна принять протокол, созывается и обслуживается этой же организацией. В качестве варианта протокол может быть принят руководящим органом организации.

Прецеденты

9. **Конвенция Совета Европы по правам человека и биомедицине (1996 г.) и Дополнительные протоколы.** Правовая основа переговоров по данной Конвенции и Протоколам к ней установлена в Рекомендации 1160 Парламентской ассамблеи Совета Европы, принятой в 1991 году. Ассамблея рекомендовала Комитету министров "предусмотреть рамочную конвенцию, включающую основной текст, содержащий общие принципы, и дополнительные протоколы по конкретным аспектам". Таким образом, этот мандат распространялся на конвенцию и протоколы в качестве составных частей единого целого, которые должны были дополнять друг друга. В 1991 г. Комитет министров поручил Руководящему комитету по биоэтике разработать конвенцию и протоколы по конкретным вопросам. Под руководством Руководящего комитета были учреждены различные рабочие группы для проведения переговоров по конвенции и отдельным протоколам.

10. Переговоры по конвенции были начаты в 1991 году. Конвенция была принята Комитетом министров 19 ноября 1996 г., открыта для подписания 4 апреля 1997 г. и вступила в силу 1 декабря 1999 года.

11. К настоящему времени были приняты два дополнительных протокола:

- **Дополнительный протокол по трансплантации органов и тканей человеческого происхождения.** Переговоры начались в 1991 г. параллельно с переговорами по конвенции. После продолжительного переговорного процесса, который несколько раз откладывался, протокол был принят Комитетом министров 8 ноября 2001 г. и открыт для подписания 12 декабря 2002 года. Он пока не вступил в силу. Таким образом, этот протокол разрабатывался в одно и то же время, что и конвенция, однако принят он был только после принятия и вступления в силу Конвенции.
- **Дополнительный протокол о запрещении клонирования человеческих существ.** Процесс переговоров начался в мае 1997 года. Протокол был открыт для подписания 12 января 1998 г. и вступил в силу 1 марта 2001 года. Таким образом, этот протокол был разработан и принят в течение промежуточного периода между принятием и вступлением в силу Конвенции. Он вступил в силу после вступления в силу Конвенции.

12. В настоящее время параллельно ведутся переговоры соответствующими рабочими группами по трем дополнительным протоколам (год, когда были начаты переговоры, указан в скобках): Дополнительный протокол по биомедицинским исследованиям

(1992 г.); Дополнительный протокол о защите человеческого зародыша (1995 г.); Дополнительный протокол о генетике человека (1998 г.). Переговоры по первым двум протоколам были начаты до принятия Конвенции, то есть отчасти они велись параллельно с переговорами по конвенции; эти протоколы будут приняты после ее принятия и вступления в силу. Переговоры по третьему протоколу были начаты после принятия, но до вступления в силу Конвенции.

13. Этот прецедент свидетельствует о возможности выбора различных графиков работы по различным протоколам к одной и той же конвенции в зависимости от того, в какой момент времени – в ходе переговоров по конвенции или после ее принятия – возникло ощущение необходимости в разработке соответствующих протоколов по конкретному вопросу.

14. **Венская конвенция о защите озонового слоя (1985 г.) и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (1987 г.).** Венская конвенция была принята 22 марта 1985 г. и вступила в силу 22 сентября 1988 года. Монреальский протокол был принят 16 сентября 1987 г. и вступил в силу 1 января 1989 года. Таким образом, протокол был принят до вступления в силу конвенции, то есть в ходе промежуточного периода. Большая часть переговоров по этому протоколу также проводилась в течение промежуточного периода.

15. Решением 12/14 Управляющего совета ЮНЕП (1984 г.) предусматривается правовая основа переговоров по конвенции и протоколу по хлорфторуглеродам, которые можно было начать до принятия конвенции. В этой связи переговоры по протоколу были начаты рабочей группой, которая проводила переговоры и по конвенции. В своей резолюции 2 Дипломатическая конференция, на которой была принята Венская конвенция, просила Исполнительного директора ЮНЕП созвать рабочую группу для продолжения работы по протоколу. Она также уполномочила Исполнительного директора созвать дипломатическую конференцию для принятия протокола. Переговоры по протоколу обслуживались временным секретариатом конвенции. Постоянный секретариат, после его учреждения первой конференцией сторон конвенции в 1989 г., обслуживал также Монреальский протокол.

Переговоры после вступления в силу конвенции

16. Переговоры по протоколу не начинаются до тех пор, пока не вступит в силу основная конвенция. Мандат на ведение переговоров по одному или более протоколам дается конференцией сторон конвенции, которая также учреждает рабочую группу для ведения переговоров по протоколам. Эти протоколы впоследствии принимаются конференцией сторон, на которой представлены в качестве наблюдателей государства, не являющиеся сторонами конвенции. На момент начала переговоров по протоколу уже, как правило, действуют постоянные институциональные и финансовые механизмы конвенции. Таким образом, переговоры по протоколам будет обслуживать постоянный секретариат.

Прецеденты

17. **Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (1992 г.) и Киотский протокол (1997 г.).** Конвенция была принята в Нью-Йорке 9 мая 1992 г. и вступила в силу 21 марта 1994 года. Первая конференция сторон, которая состоялась в марте-апреле 1995 г., приняла так называемый Берлинский мандат, который устанавливал правовую основу принятия "протокола или иного правового документа" в целях укрепления обязательств сторон конвенции. С этой целью конференция сторон учредила специальную группу открытого состава по Берлинскому мандату, которая вела переговоры по протоколу в течение восьми сессий в период с 1995 г. по 1997 год. Протокол был принят 11 декабря 1997 г. третьей сессией конференции сторон, которая состоялась в Киото (Япония).

18. Постоянный секретариат конвенции был назначен первой конференцией сторон и должен был приступить к работе 1 января 1996 года. Временный механизм продолжал действовать до 1995 года. Таким образом, специальная группа по Берлинскому мандату сначала обслуживалась временным секретариатом, а впоследствии - постоянным секретариатом.

19. **Конвенция Организации Объединенных Наций по биологическому разнообразию (1992 г.) и Картахенский протокол по биобезопасности (2000 г.).** Эта Конвенция была принята в Рио-де-Жанейро (Бразилия) 5 июня 1992 г. и вступила в силу 29 декабря 1993 года. На второй очередной сессии конференции сторон (Джакарта, ноябрь 1995 г.) было принято решение провести переговоры по протоколу по биобезопасности, и в этих целях учреждена специальная рабочая группа открытого состава в рамках конференции сторон. Картахенский протокол по биобезопасности был принят на первой внеочередной сессии конференции сторон 29 января 2000 года. К тому времени постоянные институциональные механизмы конвенции действовали уже в течение нескольких лет. В этой связи переговоры по протоколу обслуживались постоянным секретариатом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

20. Как свидетельствует вышеприведенный обзор, в случае вариантов, изложенных во введении, существуют соответствующие прецеденты; таким образом, Орган по переговорам может выбрать любой из вариантов.

21. Первый вариант обеспечивает целый ряд возможностей по установлению момента времени для начала переговоров и принятия протоколов. Они подходят к ситуации, в которой налицо явное желание разработать протоколы, но переговоры по различным вопросам целесообразнее провести в различное время. Этот вариант обеспечивает поддержание набранных темпов работы во время переговоров по рамочной конвенции в условиях сохранения гибкости в отношении времени переговоров по протоколам. Если будет выбран этот вариант, то в момент принятия рамочной конвенции Ассамблее здравоохранения придется либо продлить мандат Органа по переговорам для работы по одному или более протоколам, либо учредить в этих целях новую рабочую группу

открытого состава. Ассамблее здравоохранения также необходимо будет определить орган или конференцию для принятия протокола; естественно, она может выполнить эту функцию сама. В целях учета положений, содержащихся в проекте текста конвенции, и в соответствии с общей практикой предполагается, что Ассамблея здравоохранения в любом случае должна будет назначить временный секретариат. В случае этого варианта разработки протоколов одна из функций временного секретариата будет заключаться в обслуживании переговоров по одному или более протоколам.

22. Второй вариант обычно выбирается в том случае, когда желание разработать протокол возникает только после вступления в силу того или иного договора. Однако между переговорами по конвенции и переговорами по протоколу вероятно будет определен разрыв во времени, что может привести к утрате политического момента в процессе разработки международного правового режима. В этом случае рабочие группы по проведению переговоров по протоколам учреждаются в рамках конвенции, и как следствие, открыты только для сторон. Таким образом, строго говоря, в переговорах могут участвовать только стороны. Однако, как правило, участие в них могут принимать на правах наблюдателей и государства, не являющиеся сторонами, причем на практике между обеими категориями государств большого различия в части их участия в обсуждениях не проводится. После того как рабочая группа завершит свою работу, протокол должен быть принят конференцией сторон рамочной конвенции, в работе которой государства, не являющиеся сторонами, также участвуют в качестве наблюдателей.

23. В настоящее время не представляется возможным предсказать, сколько может быть протоколов к рамочной конвенции. Некоторые вопросы, которые можно было бы рассмотреть в протоколе, уже определены, однако при этом могут возникнуть и другие вопросы. Как показывают прецеденты, вполне возможна и любая комбинация этих двух вариантов в связи с одной и той же рамочной конвенцией. Например, можно было начать переговоры по протоколам в ходе промежуточного периода по тем вопросам, в отношении которых потребность в протоколе уже четко установлена. По другим вопросам, где потребность в протоколе может проявиться на более поздней стадии, может оказаться целесообразным начать переговоры только после вступления в силу рамочной конвенции.

= = =