



Совет

Distr.: General
21 December 2018
Russian
Original: English

Двадцать пятая сессия

Сессия Совета, часть I

Кингстон, 25 февраля — 1 марта 2019 года

Пункт 11 предварительной повестки дня*

Проект правил разработки минеральных ресурсов в Районе

Делегирование функций Совета и эффективность регулирования

Записка секретариата

I. Справочная информация

1. В свете просьб, высказанных Советом в марте 2018 года ([ISBA/24/C/8](#), пп. 41 и 42), Юридическая и техническая комиссия вновь рассмотрела вопрос о сбалансированности принятия административных решений в проекте правил разработки минеральных ресурсов в Районе ([ISBA/24/C/20](#), пп. 23–25), и в частности сбалансированности полномочий между Советом и Генеральным секретарем.

2. В недавних замечаниях членов Органа и других заинтересованных сторон по последнему варианту проекта правил ([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#)) нашел отражение широкий круг мнений относительно законности и целесообразности наделения Генерального секретаря определенными полномочиями и функциями, как это предусмотрено в соответствии с правилами ([ISBA/25/C/2](#), п. 11). С другой стороны, некоторые высказали также мнение о том, что, учитывая разрыв во времени между совещаниями Совета и Комиссии, в ряде проектов правил надлежит делегировать дополнительные полномочия Генеральному секретарю. Было также предложено рассмотреть возможность того, чтобы, когда это целесообразно, ряд решений носил предварительный характер до тех пор, пока они не будут утверждены или отклонены Советом.

3. Вопрос о том, как лучше обеспечить институциональное функционирование Органа, будет обсуждаться на всем протяжении разработки нормативных рамок. Соответственно, необходимо будет, соблюдая рамки

* [ISBA/25/C/L.1](#).



Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву¹, решить основополагающие вопросы: какие функции и уровни полномочий могут и должны быть делегированы Генеральному секретарю; как обеспечить, чтобы результатом такого делегирования стал эффективный и прозрачный административно-правоприменительный процесс; и как будут приниматься решения в рамках такого делегирования, в том числе на предмет надлежащих правовых процедур и подотчетности.

4. Настоящая записка представляется Совету в качестве основы для дальнейшего обсуждения вопроса о делегировании функциональных полномочий, включая соображения для рассмотрения Советом. В приложении к настоящей записке² изложены проекты правил, в которых предлагается та или иная форма делегирования, обоснование такого делегирования и все предложения по совершенствованию содержания проекта правил после рассмотрения замечаний заинтересованных сторон.

II. Правовая основа для делегирования полномочий

5. Общий обзор роли органов Органа в том, что касается контроля за соблюдением планов работы по разведке, приводится в разделе III документа ISBA/24/C/4. Главная нормативная функция Совета как органа Органа состоит в том, чтобы осуществлять такой контроль за деятельностью в Районе, который необходим для целей обеспечения соблюдения норм Органа³, включая механизмы руководства и наблюдения за штатом инспекторов⁴. Орган имеет также право в любое время принимать какие-либо меры, предусмотренные настоящей частью XI Конвенции, для обеспечения соблюдения ее положений и осуществления функций по контролю и регулированию, возложенных на него в соответствии с этой частью или по любому контракту⁵. Конвенция предусматривает, что каждый из главных органов Органа (т.е. Ассамблея, Совет и секретариат) отвечает за осуществление предоставленных ему полномочий и функций, но должен воздерживаться от любых действий, которые могут ущемлять или затруднять осуществление конкретных полномочий и функций, предоставленных другому органу⁶. Согласно пункту 2 d) статьи 162 Совет учреждает, когда это уместно и с должным учетом экономии, такие вспомогательные органы, которые она сочтет необходимыми для осуществления его функций в соответствии с частью XI, при условии должного учета и эффективности. Согласно пункту 3 статьи 166, Генеральный секретарь выполняет такие другие административные функции, какие возлагаются на него Ассамблей, Советом или каким-либо вспомогательным органом.

6. В приложении III к Конвенции сформулированы основные условия поиска, разведки и разработки, а в его статье 17 изложены основные элементы норм, правил и процедур осуществления функций Органа в соответствии с частью XI, в том числе в отношении административных процедур, связанных с разработкой, операциями и финансовыми вопросами. Вместе с тем в тексте

¹ United Nations, Treaty Series, vol. 1834, No. 31363.

² Приложение распространяется только на языке представления.

³ Там же, статьи 153, п. 4, и 162, п. 2 l).

⁴ Там же, статья 62, п. 2 z).

⁵ Там же, статья 153, п. 5.

⁶ Там же, статья 158, п. 4.

части XI и приложения III много общих ссылок на «Орган» без указания на то, на какой орган Органа возлагаются полномочия⁷.

7. В национальной нормативно-правовой ситуации, полномочия и функции в соответствии с законом парламента или иным основным законодательством, как правило, возлагаются на министров правительства, в том числе функции по принятию правил для осуществления этого основного законодательства. Однако на практике было бы невозможно, чтобы все соответствующие функции эти министры осуществляли лично. Следовательно, налицо презумпция того, что министры могут делегировать такие функции другим лицам (как правило, старшим государственным чиновникам), несмотря на то, что министры по-прежнему несут ответственность за действия этих чиновников. Эта же концепция применяется в рамках всей международной гражданской службы, в частности касательно осуществления полномочий Генерального секретаря Организации Объединенных Наций (или Органа) в соответствии с Положениями и Правилами о персонале.

8. В этой связи представляется очевидным, что Совет может делегировать свои функции, и что ссылки на Орган обязательно охватывают секретариат, как один из главных органов Органа во главе с Генеральным секретарем. В равной степени Совет и Ассамблея полномочны делегировать функциональные полномочия на основе утверждаемых или принимаемых ими правил. Вопрос заключается в том, как обеспечить надлежащую подотчетность и благое управление.

III. Замечания членов Органа и других заинтересованных сторон по проекту правил

9. Были представлены различные мнения относительно уровня полномочий, которые должны делегироваться Генеральному секретарю в соответствии с проектом правил. В качестве примера можно выделить проект правила 101, посвященного предписаниям о соблюдении и прекращению действия добычного контракта. Одно из государств-членов выразило обеспокоенность в связи с тем, что направление предписания о соблюдении без рекомендации Комиссии или решения Совета не входит в сферу административных функций Генерального секретаря. С другой стороны, еще одно государство-член, высказавшись в поддержку содержания проекта правила 101, предложило еще более расширить сферу делегирования полномочий, с тем чтобы Генеральный секретарь мог приостанавливать или прекращать действие контракта (или налагать денежные штрафы), ибо может возникнуть необходимость в принятии срочных мер, дабы предотвратить непредвиденные ущербы или потери.

10. В связи с проектом правила 24 о передаче прав и обязательств была выражена общая поддержка в отношении любого утверждения Советом, однако было также высказано предостережение по поводу возможных задержек в процессе утверждения. В числе других замечаний был поставлен вопрос о том, нельзя ли предусмотреть еще один механизм, посредством которого Совет и Комиссия могли бы принимать решение насчет такого утверждения в рамках дистанционного совещания, или же будет более целесообразным, чтобы Генеральный секретарь выносил надлежащее постановление в соответствии с руководством. Аналогичная озабоченность была выражена в отношении сроков в связи с проектом правила 23,

⁷ Например, согласно пункту 2 статьи 18, «... Орган может наложить на контрактора денежный штраф ...».

посвященного использованию добычных контрактов в качестве залогового обеспечения. Ряд заинтересованных сторон сочли необходимым, чтобы Орган в качестве регулирующей инстанции мог реагировать в режиме реального времени на вопросы, возникающие в соответствии с правилами. Было также указано, что необходимые нормативные решения должны приниматься своевременно, учитывая тот факт, что Комиссия и Совет заседают только дважды в год⁸.

11. Другие члены Совета внесли предложения относительно того, какие вопросы надлежит рассмотреть и какими путями двигаться дальше, чтобы прояснить соответствующие функции и обязанности и укрепить действенность проекта правил. Согласно этим предложениям, нельзя забывать о еще не оформленных органах Органа, в частности об Экономической плановой комиссии и ее различных функциях и обязанностях; нужно обеспечить четкую симметрию процесса принятия решений, с тем чтобы уточнить, кому какие решения могут быть делегированы, сообразно с Конвенцией, при каких условиях и на основании какого руководства будет приниматься то или иное решение; и необходимо сформулировать четкие указания относительно соображений, которые необходимо учитывать при делегировании полномочий на принятие решений.

12. Кроме того, один из членов счел уместным, чтобы Орган разработал политику или стратегии, которые, возможно, следует принять решением Совета, где будет предписан подход к принятию решений, из которого будет исходить Генеральный секретарь, и выразил мнение о том, что прозрачность в принятии решений можно было бы еще более повысить, предписав Генеральному секретарю докладывать Совету о нормативных решениях, принятых в течение истекшего года.

13. Другие члены также поддержали общие принципы благого управления применительно к принятию решений, в том числе принципы прозрачности и подотчетности в процессе принятия решений и в органах и процессах, учрежденных согласно проекту правил, вплоть до структур, в отношении которых осуществляется регулирование, и идею предоставления более широкому сообществу обоснования решений, принятых в соответствии с правилами Органа. Еще одна из заинтересованных сторон отметила, что ясность на предмет функций и обязанностей позволит повысить подотчетность Органа перед заинтересованными сторонами, и что Орган должен рассмотреть вопрос о том, как наилучшим образом оградить директивные и нормативные меры от любого фактического или предполагаемого конфликта интересов и как обеспечить учет требований, официально предъявляемых к обоснованию решений, в процессе регулирования.

IV. Нормативные руководящие указания и подход к делегированию полномочий

14. На основе подходов, предложенных в пунктах 11 и 12 выше, Совет, возможно, пожелает рассмотреть конкретную политику⁹, отражающую роль

⁸ Согласно пункту 5 статьи 161 Конвенции, Совет проводит заседания так часто, как этого могут потребовать дела Органа, но не реже трех раз в год, в то время как согласно пункту 12 статьи 163 Комиссия проводит заседания так часто, как это требуется для эффективного осуществления ее функций.

⁹ Согласно пункту 1 статьи 162, Совет обладает полномочиями устанавливать согласно Конвенции и общей политике, определенной Ассамблеей, конкретную политику, которую

регулирования, подход, который примет Совет к разработке такого регулирования, и подхода, который будет применяться в связи с делегированием функций других органов Органа, включая Генерального секретаря. Такой документ позволит обеспечить ясность в отношении функций и обязанностей, а также в отношении стратегического подхода к вопросам о том, в каких случаях, когда и как Орган будет регулировать деятельность в Районе.

15. Нет ничего из ряда вон выходящего в том, чтобы современное правительство в качестве владельца ресурсов формулировало свой политический подход к регулированию минеральных ресурсов в контексте устойчивого развития, включая функции и обязанности соответствующих функциональных органов. Такая политика может включать принципы и параметры действенного и эффективного процесса принятия решений, в том числе принципы и основы (включая информационное обоснование) любых решений, принимаемых Генеральным секретарем в рамках полномочий, делегированных Советом. Эта политика могла бы способствовать поддержке и укреплению правил разработки и устранению каких-либо процедурных пробелов между Конвенцией и правилами. В программном документе следует также рассмотреть роль поручившихся государств и взаимодействие с другими регулирующими органами.

V. Предлагаемые вопросы для рассмотрения и обсуждения

16. Совету предлагается рассмотреть следующие вопросы:

а) со ссылкой на приложение к настоящей записке — виды решений, которые должны быть делегированы Генеральному секретарю или другим органам Органа;

б) предложения, сформулированные секретариатом в приложении к настоящей записке в целях повышения транспарентности и подотчетности в отношении конкретных нормативных положений с учетом замечаний заинтересованных сторон;

в) целесообразность разработки стратегического документа касательно подхода Органа к регулированию, и в частности соображения на предмет условий или руководящих указаний, которые необходимо предусмотреть для принятия решений сообразно с делегированными полномочиями.

должен проводить Орган по любому вопросу или проблеме, относящимся к компетенции Органа.

Annex

Draft regulations on exploitation of mineral resources in the Area assigning functional responsibilities to the Secretary-General

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
DR4 (3)	Rights of coastal States	If there are clear grounds for believing that serious harm to the marine environment is likely to occur, the Secretary-General shall issue a compliance notice in accordance with regulation 101	Critical importance of timely action	Under the regulations on exploration, the Secretary-General is required to “take immediate measures of a temporary nature” in accordance with the emergency order provisions. ^{10a} In addition to the specific comments regarding draft regulation 101 (see below), guidance should be considered to support the implementation of DR4, paragraphs 2 and 3
DR10	Preliminary review of application by the Secretary-General	The Secretary-General shall determine whether an application is complete for further processing	Administrative efficiency	The Legal and Technical Commission shall determine if applications are in conformity with the rules of the International Seabed Authority (DR13 (1) (a))
DR25 (2)*	Change of control	The Secretary-General is to make a determination in respect of financial capability following a change of control	Management of the contract	DR25 (2) (a) does not envisage explicitly a situation in which the Secretary-General would determine that, following a change of control, the contractor could no longer meet its obligations. The Commission should consider including in the text the possibility of such a determination by the Secretary-General as well as its consequences, together with relevant guidelines. Given the general significance of financial capability, the review of such capability, following a change

^a See [ISBA/19/C/17](#), annex, regulation 34 (3).

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
				of control, by other organs, such as the Commission, and reporting to the Council should also be considered
DR26 (1)*	Documents to be submitted before production	A determination is to be made by the Secretary-General as to whether a material change needs to be made to a plan of work in the light of a feasibility study	Administrative efficiency	Guidelines setting out what constitutes a material change will form the basis of any determination
DR30 (6)*	Reduction or suspension in production due to market conditions	In cases where activities have been reduced or suspended, information is to be provided to the Secretary-General to demonstrate that the issue triggering a reduction or suspension has been addressed	Administrative efficiency in reporting	The Commission should consider any reporting mechanism, for example to the Council, in the regulatory text
DR31 (3)	Optimal exploitation under a plan of work	The Secretary-General and contractor shall agree modifications to the mining workplan where the resources are not being mined optimally	Review mechanism	In general, stakeholders have expressed concern over the appropriateness and enforceability of this regulation. The Commission can consider any reporting protocols, Council approval, etc., or other, as part of its review of the draft regulation in its entirety
DR35 (2) (c)	Preventing and responding to incidents	The contractor is required to undertake promptly any instructions received from the Secretary-General	Critical importance of timely action	Under the exploration regulations, and in connection with emergency orders, the Secretary-General shall take “such immediate measures of a temporary nature as are practical and reasonable”. pending action by the Council. ^{11b} The draft regulation provides for appropriate consultation by the Secretary-General and reporting protocols. The Commission should consider the reporting of incidents and instructions given,

^b Ibid, regulation 33 (3).

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
				actions taken by the Secretary-General to the Council on an annual basis
DR38 (3)	Insurance	Should a contractor fail to maintain the insurance required under the regulations, the Secretary-General shall issue a compliance order under regulation 101	Critical importance of timely action	As maintaining adequate insurance is a fundamental term of the contract, reporting to the Council should be considered. See also comments on DR101 below
DR38 (4)*	Insurance	A contractor shall not materially modify or terminate any insurance policy without the prior consent of the Secretary-General	Management of the contract	Given the specificity of insurance contracts, the Secretary-General may be obliged to consult relevant experts in the insurance field
DR45 (4)*	Compliance with other laws and regulations	Contractors shall notify the Secretary-General promptly when a permit, licence, approval, certificate or clearance connected with its activities in the Area is withdrawn or suspended	Management of the contract	The content of this draft regulation is under review
DR55 (2)	Modification of a plan of work by a contractor	The Secretary-General shall, in consultation with the Contractor, consider whether a proposed modification to the plan of work constitutes a material change in accordance with the guidelines	Management of the contract	Any determination under this draft regulation shall reference the relevant guidelines
DR55 (4)*	Modification of a plan of work by a contractor	The Secretary-General may propose to the contractor a change to the plan of work which is not a material change	Management of the contract	Concern has been raised that, under this draft regulation, the Secretary-General would have the authority to make changes to a contract even when a contractor is not outside the contract terms. The Commission should consider the types of changes that could be proposed, including in relation to the environmental plans. Transparency in the reporting of a change to the

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
DR56 (1)*	Review of activities under a plan of work	The Secretary-General has the discretion to review contractor activities under a plan of work outside the prescribed time frame	Management of the contract	plan of work may be required The nature of the review process is similar to that under the exploration regulations, except that proposed material changes to a plan of work require Council approval. Guidelines for the review process are needed
DR63*	Secretary-General may issue guidelines	The Secretary-General may issue guidelines in respect of the calculation and payment of royalties	Empowered to issue guidelines	Under DR93, guidelines will be subject to oversight by the Council
DR74 (3)*	Assessment by the Authority	The Secretary-General may make an assessment of any royalty liability	Administration of royalty returns and payment	The Commission should consider due process under this draft regulation, and the ability of the contractor to make representations to the Secretary-General. See DR76 (3)
DR75*	General anti-avoidance rule	The Secretary-General shall determine the liability for a royalty as if the avoidance, postponement or reduction of such liability had not been carried out by the Contractor and in accordance with part III of the draft regulations	Administration of royalty returns and payment	Same comments as for DR74 (3). The text of the text of DR75 is also under review
DR76 (2)*	Arm's-length adjustments	The Secretary-General may adjust the value of costs, prices and revenues to reflect an arm's-length value in accordance with internationally accepted principles	Administration of royalty returns and payment	The Secretariat will need to be staffed by appropriately qualified royalty administrators to assist in such determinations
DR78*	Monetary penalties	The Secretary-General may impose monetary penalties (subject to DR101 (6))	Administration of royalty returns and payment	The monetary penalties will be specified under the regulations in appendix III, supported by guidelines
DR87 (2) (d)*	Confidentiality of information	Data and information designated by the Contractor as Confidential Information at the time it was	Administration of policy	Under the exploration regulations, the contractor may designate information as confidential, in

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
		disclosed to the Authority, provided that such designation is deemed to be well-founded by the Secretary General on the basis that there would be substantial risk of serious and unfair economic prejudice if the data and information were to be released (DR87 (5))		consultation with the Secretary-General ^{12c} In compliance with DR87 (5), the Secretary-General shall take into account any relevant policy guidance from the Council to make a determination
DR93 (1)*	Issuance of guidance documents	The Commission or the Secretary-General shall, from time to time, issue guidance documents (guidelines) of a technical or administrative nature for the guidance of contractors in order to assist in the implementation of the draft regulations	Administrative guidance	It has been suggested that the Secretary-General should not issue guidelines, especially when he or she responsible for providing advice on their implementation (such as the material change guidelines under DR55) and there is a delay between the issuance of the guidelines and the reporting of those guidelines to the Council. The issuance of guidelines is to be discussed separately by the Council
DR94 (4) (f)	Inspections: general	Where required by the Secretary-General, the deployment of monitoring and surveillance equipment shall be accepted by the contractor.	Not applicable	It is proposed that guidelines on the use of remote electronic monitoring and vessel positioning systems be issued. Any specific requirements should be incorporated into the plan of work
DR97 (3)	Inspectors' power to issue instructions	The Secretary-General has the discretion to issue a compliance notice under DR101	Critical importance of timely action	No comment
DR99 (2)	Complaints	The Secretary-General may take "reasonable action" in response to a complaint	Administrative efficiency	Consideration by the Commission on what constitutes "reasonable action" may be required
DR100 (3)	Electronic monitoring	The Secretary-General shall issue a	Critical importance of timely	Factual determination will be made

^c Ibid, regulation 36 (1).

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
	system	compliance notice under regulation 101, where he or she determines from the data transmitted to the Authority that unapproved mining activities have occurred or are occurring	action	according to data submitted
DR101 (1)*	Compliance notice and termination of exploitation contract	If it appears to the Secretary-General on reasonable grounds that a contractor is in breach of the terms and conditions of its exploitation contract, the Secretary-General shall issue a compliance notice to the Contractor requiring the contractor to take such action as may be specified in the compliance notice	Critical importance of timely action	<p>DR101 has drawn a number of comments. Questions for consideration include the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Is the issuance of a compliance notice without a recommendation of the Commission or decision of the Council within the remit of the Secretary-General’s administrative functions? – What obligations should be placed on the Secretary-General to report to the Council in respect of any compliance notices issued, and what should the method and frequency of such reporting be? – What of any administrative review in respect of compliance notices issued by the Secretary-General? Given that a compliance notice constitutes a warning by the Authority, should the Council be given the opportunity to withdraw a compliance notice issued by the Secretary-General? – Should the Secretary-General’s function under this regulation be extended to include the suspension or termination of the contract, or monetary penalties in

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
				lieu thereof, in specific circumstances?
<i>The following draft regulations have already been the subject of comments by the Council and review by the Commission. However, in the light of recent stakeholder comments on these specific items, the Council may wish to reflect on an appropriate delegated authority or expedited process</i>				
DR23*	Use of exploitation contract as security	Sponsoring State and Council consent required (based on the recommendations of the Commission)	Not applicable	It has been suggested that the Secretary-General should be in a position to provide the necessary consent or for a mechanism outside the normal meetings of the Council be considered
DR24*	Transfer of rights and obligations	Council consent required (based on the recommendations of the Commission)	Not applicable	As above

Note: Items marked with an asterisk drew specific comments from stakeholders.
Abbreviations: DR, draft regulation.